

## Werking van beheersinstrumenten in de Vlaamse Overheid voor politieke en interne opvolging en dialoog: het ondernemingsplan

> SBOV III - B-project 2015

> Evelien Willems & Koen Verhoest



# Inhoudsopgave

<b>1. INLEIDING.....</b>	<b>9</b>
> 1.1. EEN BLIK OP HET VERLEDEN .....	10
> 1.1.1. <i>Oorsprong beheersovereenkomst en ondernemingsplan als opvolgingsinstrument</i> .....	10
> 1.2. REDENEN TOT AFSCHAFFING VAN DE BEHEERSOVEREENKOMST EN DE CENTRALE PLAATSING VAN HET ONDERNEMINGSPLAN ALS OPVOLGINGS- EN DIALOOGINSTRUMENT .....	11
> 1.2.1. <i>Bevindingen eerder onderzoek en redenen tot afschaffing beheers- en managementovereenkomst</i> .....	11
> 1.2.2. <i>Het ondernemingsplan als centraal opvolgings- en dialooginstrument</i> .....	13
> 1.3. GEBRUIKTE TERMINOLOGIE IN DE NIEUWE ONDERNEMINGSPLANNEN .....	15
<b>2. ONDERZOEKSVRAGEN EN VERWACHTINGEN .....</b>	<b>16</b>
<b>3. METHODE &amp; CASESELECTIE .....</b>	<b>17</b>
<b>4. RESULTATEN .....</b>	<b>20</b>
> 4.1. INHOUDSANALYSE .....	20
> 4.1.1. <i>Structuur en helderheid</i> .....	20
> 4.1.2. <i>Algemeen oordeel informatiegehalte m.b.t. uitwerking doelstellingencascade</i> .....	21
> 4.1.3. <i>Uitwerking in doelstellingen en onderliggende acties</i> .....	24
> 4.1.1. <i>Koppeling aan indicatoren en normen/streefwaarden/mijlpalen (output)</i> .....	25
> 4.1.2. <i>Meetbaarheid van indicatoren en normen</i> .....	27
> 4.1.3. <i>Focus van de doelstellingen I: sturen op effecten, prestaties of activiteiten</i> .....	28
> 4.1.4. <i>Focus van de doelstellingen II: gerichtheid op kwantiteit of kwaliteit van dienstverlening</i> .....	29
> 4.1.5. <i>Koppeling aan personeelsinzet en budget/begrotingsartikelen (input)</i> .....	29
> 4.1.6. <i>Nuancering opgenomen informatie in het personeels- en budgettair kader</i> .....	31
> 4.1.7. <i>Koppeling van beleidsnota- en brief met ondernemingsplannen</i> .....	33
> 4.1.8. <i>Tijds kader van acties</i> .....	33
> 4.2. CONCLUSIE INHOUDSANALYSE .....	34
> 4.3. INTERVIEWS .....	35
> 4.3.1. <i>Structuur &amp; opbouw van het ondernemingsplan</i> .....	35
> 4.3.2. <i>Informatiegehalte &amp; inhoudelijke kwaliteit van het ondernemingsplan</i> .....	37
> 4.3.3. <i>Gebruik van het ondernemingsplan voor opvolging en rapportering</i> .....	40
> 4.3.4. <i>Planlast</i> .....	44
> 4.4. CONCLUSIE INTERVIEWS .....	45
<b>5. BEST PRACTICES &amp; AANBEVELINGEN .....</b>	<b>47</b>
> 5.1. STRUCTUUR EN INHOUD VAN HET ONDERNEMINGSPLAN .....	47
> 5.2. GEBRUIK VAN HET ONDERNEMINGSPLAN VOOR OPVOLGING EN RAPPORTERING.....	62
> 5.2.1. <i>Interne opvolging</i> .....	62
> 5.2.2. <i>Opvolging door de minister en zijn kabinet</i> .....	62
<b>6. EINDCONCLUSIE .....</b>	<b>63</b>

<b>7. BIJLAGEN .....</b>	<b>65</b>
> 7.1. BIJLAGE 1: VLAAMSE ENTITEITEN IN VERGELIJKING MET DE ENTITEITEN VAN VERSCHILLENDE BELGISCHE OVERHEIDSNIVEAUS.....	65
> 7.1.1. <i>Type opvolgingsinstrument</i> .....	65
> 7.1.2. <i>Ondertekenende partijen</i> .....	66
> 7.1.3. <i>Duur van de overeenkomst en koppeling met legislatuur</i> .....	66
> 7.1.4. <i>Inhoudelijke uitwerking</i> .....	67
> 7.1.5. <i>Overeenkomst als basis voor de evaluatie van de leidend ambtenaar</i> .....	67
> 7.1.6. <i>Monitoring en rapportering</i> .....	68
> 7.1.7. <i>Gebruik van overeenkomst voor interne opvolging</i> .....	68
> 7.1.8. <i>Positieve elementen en moeilijkheden geïdentificeerd door de verschillende entiteiten</i> 69	
> 7.1.9. <i>Conclusie over het gebruik van bestuursovereenkomsten in België</i> .....	70
> 7.2. BIJLAGE 2: CODEERSHEMA INHOUDSANALYSE .....	71
> 7.3. BIJLAGE 3: TABEL RESULTATEN INHOUDSANALYSE.....	74
<b>8. REFERENTIES.....</b>	<b>79</b>

## Managementsamenvatting

Het doel van dit onderzoek is de inhoudelijke kwaliteit en het informatiegehalte van de ondernemingsplannen van 2015 te vergelijken met de vorige generatie ondernemingsplannen en management- en beheersovereenkomsten, en inzichten te verwerven inzake de interne opvolging en de opvolging door het kabinet van de nieuwe ondernemingsplannen. Dit naar aanleiding van de afschaffing van de beheers- en managementovereenkomst als opvolgingsinstrument voor de Vlaamse entiteiten. Uit eerder onderzoek was naar voren gekomen dat de beheers- en managementovereenkomsten nooit optimaal zijn gebruikt als opvolgings- en sturingsinstrument.

De resultaten gepresenteerd in dit rapport wijzen uit dat het ondernemingsplan een nuttig instrument is voor de interne sturing en opvolging binnen entiteiten en als dialooginstrument tussen kabinet en entiteiten. Het kan bovendien zorgen voor een optimalere koppeling van de beleids-, organisatie-, begrotings- en personeelscyclus. Echter, het nut van ondernemingsplannen is nog niet altijd optimaal aangewend (vanaf puntje 3). Hieronder zetten we de belangrijkste resultaten uit de inhoudsanalyse en interviews op een rij:

### Informatiegehalte & inhoudelijke kwaliteit van het ondernemingsplan

- Een meerderheid van de ondernemingsplannen van 2015 heeft een hoog informatiegehalte. De operationele doelstellingen zijn goed uitgewerkt in projecten/processen en de koppeling van doelstellingen en/of projecten/processen met indicatoren zit goed. Dit is een verbetering ten opzichte van de ondernemingsplannen 2013/2014.
- De meerderheid van de ondernemingsplannen 2015 geeft duidelijk doelstellingen en acties weer en werkt via een tabelmatige voorstelling, maar volgen hierbij niet het vrijblijvende sjabloon 'ondernemingsplan'. Uit de interviews kwam dan ook naar voren dat de beleidsnota en de nota van de Vlaamse regering als basis worden genomen voor de opmaak van het ondernemingsplan, maar dat tegelijk continuïteit belangrijk is voor de entiteiten en hierbij wordt gekozen om verder te bouwen op de structuur van eerdere ondernemingsplannen. Op een aantal aspecten kunnen entiteiten echter nog leren uit best practices (zie volgende punten).
- De ruime meerderheid van de ondernemingsplannen werkt operationele doelstellingen uit in projecten/processen. Echter, in vergelijking met vorige jaren neemt de uitwerking in operationele doelstellingen toe, maar de verdere uitwerking in projecten/processen neemt af. Entiteiten verklaarden de eventuele daling van het informatiegehalte omwille van fusies en reorganisaties, de zesde staatshervorming die extra bevoegdheden met zich meebracht en de besparingen.
- In minder dan de helft van de ondernemingsplannen zijn indicatoren aan de operationele doelstellingen gekoppeld. Ongeveer 55% van de projecten/processen is gekoppeld aan een indicator. De uitwerking in indicatoren en normen heeft nog groeimarge, en neemt af ten opzichte van de vorige ondernemingsplannen en beheers- en managementovereenkomsten.
- De meetbaarheid van de indicatoren zit goed. Er worden amper niet-meetbare indicatoren gebruikt. Het aandeel kwantitatieve en mijlpaalindicatoren en aantal doelstellingen en projecten/processen met dergelijke meetbare indicatoren neemt wel af ten opzichte van de periode voor 2015.
- Uit de interviews kwam naar voren dat het moeilijk is ambitieuze indicatoren op te stellen die verder gaan dan mijlpaalindicatoren en -normen gezien er vaak vertrokken wordt vanuit de procesmap en

doelstellingen een te grote reikwijdte hebben waardoor indicatoren vaak gekoppeld worden aan processen en projecten.

- De focus van de ondernemingsplannen verschuift meer en meer naar activiteiten en minder naar prestaties en effecten. Dit betekent dat de dialoog tussen politiek en entiteit over de ondernemingsplannen zich steeds meer richt (of kan richten) op activiteiten, in plaats van op te verwezenlijken prestaties of effecten. Deze trend verklaarden de respondenten door een terughoudendheid ten aanzien van prestatie- en effectindicatoren vanwege de reorganisatie-context, de vele externe factoren die een invloed erop kunnen hebben en een gebrek aan langetermijnvisie binnen de entiteiten.
- Wat betreft de aard van doelstellingen en acties in termen van kwantiteit dan wel kwaliteit, zien we dat een minderheid van de doelstellingen (ongeveer 10%) gericht is op borging en verbetering van kwaliteit. De meerderheid van de doelstellingen en acties blijft gericht op de kwantiteit van de dienstverlening. De beperkte aandacht voor kwaliteit verklaarden de respondenten vanuit een gebrek aan valide meetmethodes en het feit dat kwaliteitsvereisten vaak gegarandeerd worden door gehanteerde werkmethodes en protocollen.
- Slechts een minderheid van de operationele doelstellingen en projecten/processen zijn gekoppeld aan personeelsinzet, budget of begrotingsartikel. Deze koppeling is slechts in ongeveer de helft van de ondernemingsplannen 2015 gemaakt. Er is een lichte afname tegenover de vorige ondernemingsplannen. Voornamelijk het aantal projecten/processen waaraan personeelsinzet is gekoppeld, is afgenomen.
- Voor een aantal van de ondernemingsplannen van 2015 kan het informatiegehalte en de kwaliteit van het personeels- en budgettair kader nog worden verbeterd. Positief is dat voor de andere ondernemingsplannen het informatiegehalte en de kwaliteit van het personeels- en budgettair kader nu al uitstekend is. Respondenten gaven aan dat deze koppeling echte inspanningen vereist en dat het cruciaal is te beschikken over een tijdsinschatting van het personeel en uiteindelijk te kunnen werken met een analytische boekhouding. De timing en de structuur van de begroting en de reorganisatie-context vormden hierbij nog moeilijkheden.
- Er wordt explicieter en duidelijker aangegeven wat de bijdrage van de organisatie zal zijn aan het verwezenlijken van de beleidsnota en/of - brief van de minister in vergelijking tot het verleden.

#### Gebruik van het ondernemingsplan voor interne en externe opvolging

- Uit de bevindingen op basis van de interviews met de entiteiten over het gebruik van de ondernemingsplannen, komt naar voren dat het een ondernemingsplan een waardevol instrument is voor de leidend ambtenaren omdat het een duidelijke richting geeft aan het personeel en het management over de uit te voeren nieuwe beleidsdoelstellingen, recurrente taken en andere regeringsafspraken.
- De geïnterviewde entiteiten vinden de huidige omgang met het ondernemingsplan door de kabinetten gepast, omdat de kabinetten de entiteiten de nodige autonomie inzake de recurrente taken geven. De entiteiten vinden het belangrijk dat deze autonomie en de ermee samenhangende responsabilisering wordt gevrijwaard.

- Voor kabinetten ligt de aandacht vooral bij de vraag of de ondernemingsplannen op een afdoende wijze vertaling geven aan de beleidsprioriteiten in de beleidsnota en -brief. Bij de opmaak van de beleidsnota en -brief bespreken de kabinetten en entiteiten hoe nieuwe beleidsprioriteiten worden opgenomen en vertaald. Het ondernemingsplan is daar een verdere uitwerking van.
- De interactie met het kabinet over de opvolging van het ondernemingsplan gebeurt vooral via directe contacten, waarbij cruciale doelstellingen, projecten/processen en hun indicatoren worden besproken. Het is cruciaal dat er regelmatig dialoog- en opvolgingsgesprekken plaatsvinden tussen het kabinet en de entiteit.

**Ter conclusie,** uit dit onderzoek komt naar voren dat het cruciaal is om meer aandacht te hebben voor doelstellingen en indicatoren en normen gericht op prestaties en effecten en op kwaliteit(sverbetering). Ook de koppeling met personeel en budget kan nog beter worden uitgewerkt. Entiteiten kunnen nog van elkaar leren om het informatiegehalte te verhogen. Het gebruik van voldoende indicatoren om de kwantiteit en kwaliteit van de dienstverlening te meten is belangrijk in het licht van de verbetering van de dienstverlening en het voeden van beleidsinformatie. Ook om te evolueren naar een resultaatgerichte begroting en een betere koppeling van de cycli zijn indicatoren cruciaal. Bovendien kan het potentieel van het ondernemingsplan als dialooginstrument tussen administratie en kabinetten nog verder worden geoptimaliseerd.

Hieronder volgen daarom enkele **aanbevelingen** waardoor het ondernemingsplan optimaler kan worden ingevuld en aangewend:

#### Informatiegehalte & inhoudelijke kwaliteit van het ondernemingsplan

- Een tabelmatige vorm van het ondernemingsplan zorgt voor een heldere structuur en opbouw.
- Werk de doelstellingencascade volledig uit voor zowel beleidsdoelstellingen, beheersdoelstellingen (interne werking) en generieke doelstellingen (doelstellingen m.b.t. regeringsafspraken, diversiteit, gelijke kansen). Aan strategische doelstellingen zijn operationele doelstellingen gekoppeld waarvoor projecten en processen zijn uitgewerkt voor de volledige werking (inclusief recurrente taken).
- Koppel de operationele doelstellingen en/of projecten/processen aan meetbare indicatoren en normen. Ga hierbij verder dan enkel mijlpaal-indicatoren en -normen en maak werk van het uitdenken van indicatoren inzake prestaties (en effecten). Optimaal verwijzen strategische en operationele doelstellingen naar prestaties en eventueel effecten.
- Maak werk van het formuleren van doelstellingen en normen gericht op kwaliteit(sverbetering) van diensten alsook het meten van kwaliteit. Optimaal verwijzen bepaalde strategische en operationele doelstellingen naar kwaliteit. Mogelijke kwaliteitsindicatoren zijn: tijdigheid, correctheid, toepasbaarheid, leesbaarheid, etc. (Van Garsse & Windey, 2006).
- Maak een koppeling met personeelsinzet en budget op het niveau van de operationele doelstellingen en/of projecten/processen. Maak vooreerst werk van een tijdsinschatting van VTE en maak in tweede instantie werk van een versleuteling van budgetten en uiteindelijk een analytische boekhouding. Dit is ook nuttig in het licht van de evolutie naar een prestatiebegroting.

### Gebruik van het ondernemingsplan voor interne en externe opvolging

- Maak werk van een draagvlak binnen de entiteit, zodat het ondernemingsplan een levend instrument wordt.
- Maak gebruik van een digitaal monitoringssysteem (vb. Traject of een eigen ontwikkeld systeem) voor de opvolging van het ondernemingsplan.
- Organiseer vb. jaarlijks of meerdere keren per jaar een workshop ter evaluatie en om de toekomstige invulling van het ondernemingsplan te vormen. Dit kan een moment zijn om te bekijken wat er goed loopt, waar moet worden bijgestuurd, wat er is stopgezet en de verklaringen hiervoor te bespreken en hierop in te spelen in het komende ondernemingsplan.
- Gebruik het ondernemingsplan als een dialooginstrument tussen politiek en entiteit om de ontwikkeling en de uitvoering van het beleid op te volgen, ga elk een gesprek aan vanuit de eigen autonome rol en verantwoordelijkheid. In dit gesprek maken de minister en de leidend ambtenaar zelf de keuze om meer nadruk te leggen op activiteiten, resultaten of effecten.
- Denk reeds bij de opmaak van de beleidsnota- en brief na over de vertaalbaarheid van de beleidsdoelstellingen in het ondernemingsplan van de betrokken entiteiten. De koppeling van de beleidsnota/brief met het ondernemingsplan kan in bepaalde gevallen nog explicieter gebeuren. Belangrijk is dat beleidsnota en -brief een heldere structuur hebben die een koppeling toelaat.
- Initieer regelmatig opvolgingsgesprekken tussen kabinet en entiteit om de uitvoering van beleids- en beheersdoelstellingen te bespreken naar hoofdlijnen en waarbij de belangrijkste projecten en processen en hun indicatoren er worden uitgelicht. Het is daarbij belangrijk dat de autonomie en responsabilisering van de leidend ambtenaar inzake de inzet van middelen en personeel, en de uitvoering van recurrente taken gerespecteerd wordt.



# 1. Inleiding

In dit rapport wordt er dieper ingegaan op de impact op de aard, mate en kwaliteit van de informatie gegeven in ondernemingsplannen en het gebruik van het ondernemingsplan als sturings- en opvolgingsinstrument door de bevoegde minister. Dit in de context van de afschaffing van beheers- en managementovereenkomsten vanaf de regeerperiode 2014-2019 en de nieuwe instructies vanuit de Vlaamse Regering wat betreft de inhoud van het ondernemingsplan met meerjarige strategische component. Het doel van dit onderzoek is een vergelijking te maken tussen de nieuwe manier van werken met enkel ondernemingsplannen en de oude manier waarbij zowel de beheers- en managementovereenkomsten als de (intern gerichte) ondernemingsplannen bestonden. De centrale onderzoeksvragen van dit onderzoek zijn:

- In welke mate worden de beheersinstrumenten (jaarlijkse of meerjarige ondernemingsplan, met deelplannen) kwaliteitsvol opgemaakt én in de praktijk gebruikt door ministers en door de topmanagers om organisaties aan te sturen? Wat is het nut van deze instrumenten voor de horizontale beleidsdomeinen als instrument om informatie van de entiteiten te verzamelen? Wat verklaart het verschillend nut van deze instrumenten voor deze actoren en voor verschillende soorten organisaties? Hierbij wordt expliciet rekening gehouden met de koppeling van deze instrumenten met de beleids- en financiële cyclus.
- Aanbevelingen voor optimalisering van beheersinstrumenten: hoe kan de werking verbeterd worden? Hoe kan de koppeling met de beleidscyclus en financiële cyclus worden geoptimaliseerd?

Ten eerste, zal in dit rapport een kort overzicht gegeven worden van de oorsprong van beheers- en managementovereenkomsten en de redenen tot afschaffing van deze beheersinstrumenten op basis van bevindingen uit eerder onderzoek. Vervolgens duiden we het ondernemingsplan met meerjarige strategische component en de nieuwe instructies vanuit de Vlaamse Regering.

In een tweede deel formuleren we onze onderzoeksvragen en verwachtingen. Enerzijds zijn er onderzoeksvragen die peilen naar de aard, mate en kwaliteit van informatie in de nieuwe ondernemingsplannen in vergelijking met de vroegere ondernemingsplannen en beheers- en managementovereenkomsten. Anderzijds formuleren we onderzoeksvragen in verband met de wijze waarop de bevoegde minister (en kabinet) met ondernemingsplannen omgaan.

Telkens worden hier verwachtingen aan verbonden. Deze vragen beantwoorden we door middel van een inhoudsanalyse van de ondernemingsplannen en beheersovereenkomsten en interviews met enkele Vlaamse entiteiten, waarvan de resultaten zijn weergegeven in dit rapport.

Vervolgens geven we enkele best practices en aanbevelingen om de werking met ondernemingsplannen verder te optimaliseren.

In een bijlage maken we een vergelijking tussen de Vlaamse werkwijze en de werkwijze van de federale en gefederaliseerde entiteiten. Als onderzoekers hadden we de mogelijkheid om hierrond data te verzamelen onder meer door deel te nemen aan de studiedag met als thema *‘De bestuursovereenkomsten in het Belgisch administratief landschap: welke strategieën, welke praktijken?’* georganiseerd door de FOD Personeel en Organisatie. Entiteiten van de verschillende Belgische overheidsniveaus presenteerden hier hun werkwijze en ervaringen met bestuursovereenkomsten. Deze werkwijzen en ervaringen verwerkten we in dit rapport.

## > 1.1. Een blik op het verleden

### > 1.1.1. *Oorsprong beheersovereenkomst en ondernemingsplan als opvolgingsinstrument*

In het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid van 18 juli 2003 wordt een nieuw overheidslandschap uitgetekend, waarbij de beleidsuitvoerende taken worden verzelfstandigd in agentschappen en beleidsvoorbereidende taken door het departement worden ingevuld. De BBB-hervorming trad in werking in 2006. De Vlaamse overheid koos voor een resultaatgericht sturingsmodel, in navolging van New Public Management. In dit model wordt het management van de administratie geresponsabiliseerd en krijgt het een zekere mate van autonomie, maar legt het ook verantwoording af over de behaalde resultaten (ex-post controle). Hiertoe werden verschillende beheersinstrumenten ontwikkeld (Verhoest, Legrain, & Putseys, 2005). Het centrale sturings- en opvolgingsinstrument voor de minister en de regering om deze agentschappen aan te sturen was de beheersovereenkomst. Managementovereenkomsten waren hiervan het equivalent voor de sturing en opvolging van departementen (Verhoest et al., 2005).

De beheers- en managementovereenkomst behoort tot de contractcyclus. De overeenkomst is een contract van bepaalde duur dat de wederzijdse verplichtingen regelt tussen de politieke overheid (de functioneel bevoegde minister) en de ambtelijke uitvoerders (de secretaris-generaal, de administrateur-generaal of Raad van Bestuur). Het handelt over de bijzondere regels en voorwaarden waaronder het agentschap of departement zijn taken vervult.

Het is gericht op een doelmatige resultaatgerichte uitvoering, dienstverlening en klantenoriëntatie, opvolging en evaluatie. Het ondernemingsplan vormt de jaarlijkse doorvertaling van de doelstellingen opgenomen in de overeenkomst (Vlaamse Overheid, 2015b).

De overeenkomst is de schakel tussen de beleidscyclus en de financiële cyclus. Dit doordat de beheersovereenkomst bepaalt welke organisatiedoelstellingen (strategisch en operationeel) en prestaties het agentschap moet behalen tijdens de legislatuur om de beleidsdoelstellingen en beoogde effecten vanuit de beleidsnota te verwezenlijken. Hierbij zou optimaal telkens de ingezette middelen moeten worden aangegeven om zo de informatie over de middelen te linken met de informatie over de effecten en prestaties (Verhoest & Bouckaert, 2005; Verhoest et al., 2005). De concrete invulling van deze operationele organisatiedoelstellingen aan de hand van jaarlijkse resultaatsnormen en de acties die de organisatie zal nemen het komende jaar om deze te verwezenlijken, gebeurt in het jaarlijks ondernemingsplan, op basis van de overeenkomst en de beleidsbrief. Binnen het ondernemingsplan is er ook ruimte voor nieuwe doelstellingen en aanpassingen aan de huidige politieke realiteit (Verhoest & Bouckaert, 2005; Verhoest et al., 2005; Vlaamse Overheid, 2015a).

Werken met beheers- en managementovereenkomsten en een jaarlijks ondernemingsplan moest verschillende voordelen opleveren. Ten eerste, werken met overeenkomsten zou vorm geven aan de sturing, beheersing en verantwoording van entiteiten, zowel extern als intern, waarbij de leidend ambtenaren worden geresponsabiliseerd en een zekere operationele autonomie hebben en de politiek het primaat behoudt. Ten tweede, het stimuleren van denken op (middel)lange termijn en sturing en opvolging door de minister op basis van hoofdlijnen om de reguliere taken van de organisatie en de belangrijkste politieke prioriteiten op te volgen in plaats van te focussen op details. Ten derde, duidelijkheid wat betreft de taakverdeling, verantwoordingsstructuren en basisafspraken omtrent dialoog, omgang en wederzijdse verwachtingen wat leidt tot een verbeterde samenwerking. Ten vierde, een meer resultaatgerichte, kostenbewuste en klantgerichte werking van de entiteit. Ten vijfde, meer zekerheid inzake de continuïteit van middelen voor agentschappen (Verhoest, 8 september 2015).

Het werken met beheers- en managementovereenkomsten zou ook enkele uitdagingen met zich meebrengen. Een van de belangrijkste uitdagingen is het vinden van een evenwicht tussen zekerheid en flexibiliteit wat betreft het verwezenlijken van doelstellingen opgenomen in de beheersovereenkomst. Ook de koppeling van de contractcyclus met de personeels- en financiële cyclus is moeilijk te verwezenlijken. Verder is het binnen de perken houden van de hoeveelheid plannings-, rapporterings-, en evaluatiedocumenten en -procedures een uitdaging (Verhoest, 8 september 2015).

Een bijkomend issue is ook het verzekeren van politieke steun en vertrouwen, zeker aangezien er een zekere informatie-asymmetrie bestaat tussen politiek en administratie (Verhoest, 8 september 2015).

In wat volgt geven we kort de bevindingen weer rond het werken met de eerste en tweede generatie beheers- en managementovereenkomsten en hoe er werd omgaan met deze verschillende uitdagingen en of de voordelen effectief werden gerealiseerd. Vervolgens geven we vanuit deze bevindingen aan waarom de Vlaamse regering besliste om enkel verder te gaan met het ondernemingsplan als opvolgingsinstrument.

> **1.2. Redenen tot afschaffing van de beheersovereenkomst en de centrale plaatsing van het ondernemingsplan als opvolgings- en dialooginstrument**

> **1.2.1. *Bevindingen eerder onderzoek en redenen tot afschaffing beheers- en managementovereenkomst***

Hoewel het werken met beheers- en managementovereenkomsten verschillende voordelen moest opleveren voor zowel het politieke als ambtelijke niveau, kenden de overeenkomsten een suboptimale werking zoals naar voren kwam uit verschillende onderzoeken en bevragingen.

Uit een eerste evaluatie van de BBB-hervorming in 2008 kwam naar voren dat de meerderheid van de agentschappen een beheersovereenkomst had afgesloten voor de periode 2008-2010, maar dat de vertaling van de beheersovereenkomst in een jaarlijks ondernemingsplan nog een zeldzame gebeurtenis was (Spanhove & Verhoest, 2008). Als we naar de onderhandeling en voorbereiding kijken zien we dat de beheersovereenkomst in de meeste gevallen door het agentschap zelf werden opgesteld en de strategische beleidsvoorbereiding veelal door de kabinetten of de agentschappen werd opgenomen. De beheersovereenkomst kreeg voornamelijk een invulling en opvolging vanuit bottom-up perspectief, los van de voorziene rol voor departementen. Departementen ontbrak het aan de nodige competenties en ervaring om hun beleidsondersteunende rol op te nemen (Spanhove & Verhoest, 2008).

Op inhoudelijk vlak bleven deze eerste generatie beheersovereenkomsten eerder vaag. Doelstellingen en resultaatsnormen waren onvoldoende ontwikkeld en te weinig SMART-geformuleerd<sup>1</sup>, indicatoren hadden een lage dekkingsgraad en waren te weinig volgens het MAPE-principe<sup>2</sup> opgesteld. Daarenboven werden de verbanden tussen beleidsdoelstellingen (effecten), organisatiedoelstellingen (prestaties) en de begrote middelen onvoldoende geëxpliciteerd (Spanhove & Verhoest, 2008).

---

<sup>1</sup> SMART staat voor Specifiek (eenduidig: wie, wat, waar, wanneer, waarom), Meetbaar (observeerbaar, kwantificeerbaar), Acceptabel (draagvlak), Realistisch (haalbaar, maar ambitieus) en Tijdsgebonden (begin-en einddatum).

<sup>2</sup> MAPE staat voor Middelen (zuinigheid), Activiteiten (efficiëntie), Prestaties (effectiviteit) en Effecten (doelbereiking).

Ook de rapportering over de uitvoering, de opvolging en evaluatie van de beheersovereenkomst verliep nog niet optimaal. De sturing vanuit de minister en het kabinet gebeurde nog veelal op de traditionele manier van directe instructies en opvolging, los van de voorziene momenten en documenten in de contractcyclus. Deze opvolging door de minister en kabinet focuste bovendien niet op langetermijndoelstellingen maar eerder op ad hoc politiek belangrijke prioriteiten. De beheersovereenkomst werd ook niet gebruikt om de leidend ambtenaar te evalueren en de koppeling met persoonlijke doelstellingen ontbrak (Spanhove & Verhoest, 2008).

Wat betreft de koppeling van de drie cycli liet de begrotingsstructuur op dat moment niet toe om de financieel-budgettaire cyclus te koppelen aan de beleids- en contractcyclus. Het comptabiliteitsdecreet kende nog geen uitvoering en er was een onvoldoende doorvoering van de organisatieprincipes van BBB zoals de één-op-één relatie (Spanhove & Verhoest, 2008).

Een evaluatie van de tweede generatie beheersovereenkomsten voor de periode 2011-2015 in 2013 leverde gelijkaardige bevindingen op. De tweede evaluatie van het **Charter Politiek-Ambtelijke Samenwerking 2013** vond dat voor de verschillende opvolgingsinstrumenten die worden gebruikt in relatie tussen minister en administratie er in de eerste plaats vaak of altijd gebruik wordt gemaakt van de beleidsnota/beleidsbrief & begroting (75%), daarna direct overleg (70%), gevolgd door de evaluatie van de leidend ambtenaar (53%) en pas daarna ondernemingsplannen (45%), beheersovereenkomsten (40%) en managementovereenkomsten (24%) (Van den Bossche & Verlet, 2013). De **COBRA- Survey 2013** vond ook gelijkaardige cijfers. Respondenten gaven aan dat de invloed van de minister of regering op de strategie van de organisatie in grote tot zeer grote mate gebeurt via volgende instrumenten: beleidsnota/beleidsbrief (86%), begroting (72%), informele contacten (69%), beheersovereenkomst (51%), ondernemingsplan (49%), planningsgesprekken (45%) en formele contacten (44%) (Verhoest, Wynen, Molenveld, & Oomsels, 2013). Het leereffect van te werken met een beheers- of managementovereenkomst is dus niet duidelijk aanwezig.

Op inhoudelijk vlak vertelt de Cobra-survey 2013 ons dat organisaties gemiddeld gezien hun resultaatgerichte doelstellingen zelf formuleren na consultatie met de minister/Vlaamse regering en dat indicatoren gemiddeld in enige mate worden gebruikt om doelstellingen meetbaar te maken in de beheers- of managementovereenkomst (Verhoest et al., 2013). Dit is dus nog steeds een suboptimaal gebruik.

Beheers- en managementovereenkomst en ondernemingsplan bleven ook ondergeschikt aan andere vormen van aansturing door minister en kabinet. Het Cobra-survey 2013 geeft aan dat politieke sturing in eerste instantie verloopt via de begroting en de beleidsnota en -brief, via direct overleg en in mindere mate via persoonlijke planning en evaluatie met de leidend ambtenaar (Ploeg). In de survey wordt ook gevonden dat hoewel de BBB-hervorming en bijgevolg beheers- of managementovereenkomst een verschuiving zouden moeten betekenen naar meer ex-post controle, de perceptie van agentschappen en departement is dat er nog steeds veel ex-ante sturing plaatsvindt (Verhoest et al., 2013).

De politiek beschouwt de beheersovereenkomst dan ook als weinig flexibel. Vaak sluiten korte termijn politieke prioriteiten niet aan bij de langetermijndoelstellingen in de beheersovereenkomst (Verhoest et al., 2013). De focus in beheers- en managementovereenkomsten en ondernemingsplannen ligt op de vaste opdrachten en routine-taken van een organisatie, gekenmerkt door een beperkte politieke manoeuvreerruimte aangezien deze vaak vastliggen in de oprichtingsakte van de organisatie (Van den Bossche & Verlet, 2013).

De begroting en de jaarlijkse beleidsbrieven daarentegen zijn flexibeler en laten toe om nieuwe accenten te leggen en beleidskeuzes te maken. Direct overleg vanuit de politiek met de organisatie laat bovendien toe om in te spelen op de actualiteit, wat politiek opportuener is (Van den Bossche & Verlet, 2013).

De leidend ambtenaren geven wel aan dat de beheers- of managementovereenkomst en ondernemingsplannen hun nut bewijzen als *interne sturingsinstrumenten* binnen de organisaties. Ze worden gebruikt om betrokkenen te evalueren en personeelsleden te responsabiliseren. De plannen bieden een kader waar leidend ambtenaren hun jaardoelstellingen aan kunnen ophangen. Het ondernemingsplan laat toe om doelstellingen te poneren en dwingt tot verdere professionalisering van het management (Verhoest et al., 2013).

De koppeling van de drie cycli is nog steeds niet gerealiseerd, hoewel de sturing meer planmatig en gestructureerd verloopt. Er is een zekere koppeling van de beleidscyclus met de contractcyclus, maar de financiële cyclus is losgekoppeld. Vooral kleine organisaties ondervinden een hoge mate van planlast om dit te realiseren (Verhoest et al., 2013).

We kunnen concluderen dat beheers- en managementovereenkomsten nooit volledig hun functie als centraal sturings- en opvolgingsinstrument hebben waargemaakt. De politiek zag vooral de inflexibiliteit en de werking op (middel)lange termijn als een hinderpaal om de eigen beleidsprioriteiten te verwezenlijken die zich op korte termijn richten in het licht van politieke veranderingen en besparingen. Tegelijkertijd leverde dit problemen op voor de agentschappen wanneer hun minister bijkomende doelstellingen formuleerde en dit niet gepaard ging met de nodige bijstelling van resultaatsnormen en middelen. Dat de potentiële rol van deze overeenkomsten nooit is vervuld is ook te verklaren doordat het veel tijd en middelen vraagt om deze voor te bereiden, maar ze daarna niet duidelijk opgevolgd of geëvalueerd worden door de bevoegde minister en het betrokken kabinet. De procedures waren dan ook vooral zwaar voor agentschappen met een beperkte omvang/onvoldoende kritische massa en zorgden voor een hoge administratieve last op vlak van planning en rapportering (D'hoedt & Verhoest, 2012).

#### **> 1.2.2. *Het ondernemingsplan als centraal opvolgings- en dialooginstrument***

Dit leidde tot de beslissing in het Vlaamse Regeerakkoord 2014-2019 dat voorziet in een afschaffing van de beheers- en managementovereenkomsten, behalve voor de VRT en De Lijn. De Vlaamse Regering besliste op 5 december 2014 dat de overeenkomsten in de toekomst geïntegreerd zullen worden in de jaarlijkse ondernemingsplannen met een meerjarige strategische component.

De huidige beheers- en managementovereenkomsten werden vroegtijdig beëindigd en geëvalueerd op 31 maart 2015, het moment waarop de nieuwe ondernemingsplannen in werking treden. Op deze manier zijn lacunes vermeden (Vlaamse Overheid, 2015a). Deze beheersovereenkomsten hadden nog weinig relevantie omdat ze de beleidsdoelstellingen van de vorige regering bevatten en verschillende entiteiten een fusie ondergaan (Ruebens, 8 september 2015).

*“We verminderen de planlasten die gepaard gaan met het opstellen en opvolgen van de jaarlijkse ondernemingsplannen. De management- en beheersovereenkomsten schaffen we, behalve voor de VRT en De Lijn, af en integreren we in de jaarlijkse of meerjarige ondernemingsplannen die een operationele vertaling zijn van de doelstellingen in de beleidsbrieven.” - Vlaams Regeerakkoord 2014-2019.*

De nieuwe werking met ondernemingsplannen wil op vier manieren tegemoetkomen aan de moeilijkheden van de vorige generatie ondernemingsplannen en management- en beheersovereenkomsten. Ten eerste, door te werken met een jaarlijks ondernemingsplan krijgt de politiek meer manoeuvreerruimte, het plan heeft het voordeel dat het meer kan aansluiten bij de politieke realiteit. Ten tweede, door te kiezen voor een ondernemingsplan met een meerjarige component heeft de Vlaamse regering de intentie om het strategische denken op lange termijn dat in management- en beheersovereenkomsten geïntegreerd was niet verloren te laten gaan. Vooral in het eerste ondernemingsplan van de legislatuur moet hier meer aandacht aan worden besteed, waarbij de plannen in de volgende jaren een actualisering en bijsturing

zijn en een rapportering moeten bevatten van het voorbije jaar. Ten derde, door de afschaffing van de beheers- en managementovereenkomsten tracht de Vlaamse regering een vermindering van de administratieve lasten voor de entiteiten te bekomen. Ten slotte, de Vlaamse regering wil extra aandacht besteden aan de koppeling met personeel en budget. (Ruebens, 8 september 2015). Het ondernemingsplan vormt tevens de basis voor de planning en evaluatie van de leidend ambtenaar (Vlaamse Overheid, 2015a).

Het jaarlijks ondernemingsplan met een meerjarige component wordt centraal geplaatst in de opvolging en dialoog. Volgens het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid is het ondernemingsplan echter een *intern* document. Het statuut van het ondernemingsplan moest dus verduidelijkt worden. De ondernemingsplannen zullen de beleids- en beheersdoelstellingen bevatten (zowel meerjarig als voor het komende jaar) en de operationele vertaling ervan in projecten en processen met waar mogelijk de gekoppelde indicatoren en vermelding van budget en VTE (Vlaamse Overheid, 2015b).

De Vlaamse Overheid (2015b) heeft aangegeven dat het ondernemingsplan minimaal volgende elementen moet bevatten:

- Beleidsdoelstellingen (zowel meerjarig als voor het komende jaar)
- Doelstellingen m.b.t. recurrente taken en beheersdoelstellingen (zowel meerjarig als voor het komende jaar)
- Doelstellingen opgelegd door regeringsafspraken (bv. acties gericht op verhogen van maturiteit van organisatiebeheersing, doelstellingen i.v.m. het kerntakenplan, doelstellingen i.v.m. het verwezenlijken van personeelsbesparingen)
- Doelstellingen m.b.t. welzijn (risicoanalyse, globaal preventieplan en jaarlijkse actieplannen)
- Doelstellingen m.b.t. diversiteit en gelijke kansen
- Bijlagen (personeelsplan)

Het ondernemingsplan vormt nu de cruciale schakel tussen de beleidscyclus, de contractcyclus en de financiële cyclus. Vanaf 2015 is er de koppeling met het project doelstellingmanagement van de Vlaamse overheid en kan men eventueel beroep doen op het monitoringsysteem TRAJECT van Vlaamse overheid om deze ondernemingsplannen te genereren en te monitoren (Vlaamse Overheid, 2015b).

Echter, de centrale plaatsing van het ondernemingsplan met meerjarige component als dialoog- en opvolgingsinstrument is geen oplossing zonder valkuilen. Zo is er het gevaar dat de focus te veel verschuift naar details en kortetermijndoelstellingen. Als doelstellingen frequent worden aangepast dan wordt een lange-termijn werking voor het agentschap onmogelijk. Bepaalde doelstellingen en resultaten vragen inspanningen over meerdere jaren en deze mogen niet uit het oog worden verloren. Een evenwicht vinden tussen flexibel aanpassingen kunnen doen en een zekere continuïteit moet gevonden worden. Enkel werken met ondernemingsplannen vermindert ook niet noodzakelijk de planlast voor organisaties, want dit hangt af van de omvangrijkheid van het document. Verder bestaat de kans dat de *autonomie en responsabilisering van een agentschap* in het gedrang komt doordat de minister optreedt als interveniërende actor in plaats van de leidend ambtenaar. Het is voor de minister immers verleidelijk om in te grijpen op activiteiten en processen en de bijhorende middelenverdeling in plaats van op prestaties

of resultaten, wat minder operationele vrijheid oplevert voor de leidend ambtenaar (D'hoedt & Verhoest, 2012; Verhoest et al., 2005).

### > 1.3. Gebruikte terminologie in de nieuwe ondernemingsplannen

Vooraleer de onderzoeksvragen en resultaten te bespreken verduidelijken we in onderstaand kader de gebruikte terminologie in de nieuwe ondernemingsplannen, weergegeven op alfabetische wijze. Deze definiëring volgt de nota '*Taxonomie: Een basismodel voor doelstellingen-management*' (College van Ambtenaren-Generaal, 2014), de definiëringen te vinden op *bestuurszaken.be*, aangevuld met eigen definities.

**TABEL 1: Terminologie ondernemingsplannen**

Term	Definitie
<b>Beheersdoelstellingen</b>	Doelstellingen m.b.t. recurrente taken en beheer van de organisatie.
<b>Beleidsdoelstellingen</b>	Doelstellingen die de operationele vertaling zijn van de beleidsdoelstellingen die zijn opgenomen in de beleidsnota en de beleidsbrieven. Deze doelstellingen geven aan wat de politieke verantwoordelijke wil bereiken op het betrokken beleidsdomein en hoe de administratie zich zal inzetten om dit te bereiken.
<b>Effectindicator</b>	Indicator die informatie levert over factoren en fenomenen buiten de organisatie. Beleid is doorgaans gericht op het beïnvloeden van deze factoren. Effecten zijn dan in se de veranderingen bij deze factoren.
<b>Generieke doelstellingen</b>	Doelstellingen die voortvloeien uit regeringsafspraken, doelstellingen m.b.t. welzijn, diversiteit en gelijke kansen.
<b>Mijlpaal</b>	Een significant moment in een projectplan. Voor dit onderzoek beschouwden we dit ook als een indicator.
<b>Operationele doelstelling</b>	Operationele doelstellingen zijn een meer concrete vertaling van de omvattende relatief abstracte ambitie die verwoord staat in de strategische doelstelling.
<b>Prestatie-indicator</b>	Indicator die informatie levert over de te behalen resultaten na afronding van een bepaald proces of project. Dit kunnen zowel fysieke producten zijn, bestemd voor individuele burgers of collectieve goederen (vb. vergunning, riolering, identiteitskaart), of een bepaalde dienstverlening (vb. advies, begeleiding, informatie).
<b>Proces</b>	Een proces is een keten van activiteiten, die een input omzet in output met een meerwaarde voor de afnemer van de output, met inzet van middelen (financiële, logistieke, technologische) en mensen, binnen een (sturend) kader. In dit rapport gevat onder de noemer actie.

<b>Project</b>	Een project is een tijdelijke eenmalige organisatie die is opgezet met het doel één of meerdere unieke eindproducten op te leveren volgens een overeengekomen business case. In dit rapport gevat onder de noemer actie.
<b>Strategische doelstellingen</b>	Algemene doelstellingen voor de middellange en lange termijn die een algemene richting aangeven die de organisatie wil uitgaan. Deze beschrijven de uiteindelijke resultaten of effecten (outcomes) die de organisatie beoogt. Gegeven de interne en externe omstandigheden waarin de organisatie in de volgende jaren moet opereren, helpen de strategische doelstellingen duidelijk te maken wat de focus van de organisatie zou moeten zijn om in staat te zijn de visie met succes na te streven.

## 2. Onderzoeksvragen en verwachtingen

Het doel van dit deel van het onderzoek is een vergelijking te maken tussen de nieuwe manier van werken met enkel ondernemingsplannen en de oude manier waarbij de beheers- en managementovereenkomsten focusten op resultaten en de ondernemingsplannen een intern document waren gericht op de activiteiten van de organisatie.

Een eerste luik van dit project focust op de structuur en helderheid, de inhoud van de ondernemingsplannen. Ter voorbereiding van de nieuwe ondernemingsplannen 2015 zijn vernieuwde instructies gegeven aan de verschillende entiteiten van de Vlaamse overheid. Zoals hierboven reeds vermeld is er opgelegd welke elementen de nieuwe ondernemingsplannen minimaal moeten bevatten, waarbij ook de koppeling met personeelsinzet en budget moet gemaakt worden. Het departement Kanselarij en Bestuur voorzag ook ter ondersteuning een vrijblijvend sjabloon voor het ondernemingsplan waarin deze elementen duidelijk gestructureerd werden (Vlaamse Overheid, 2015b).

Onderzoeksvragen hierbij zijn:

1. Welke is de aard, mate en kwaliteit van informatie gegeven door organisaties in de ondernemingsplannen 2015 aan de sturende actoren (ministers)?
2. Hoe verhoudt zich de aard, mate en kwaliteit van gegeven informatie in de ondernemingsplannen 2015 ten opzichte van de informatie verstrekt in de beheersovereenkomst en ondernemingsplannen die voor 2015 geldig waren?

Als men uitgaat dat organisatie steeds meer *leren* in termen van optimale formulering van doelstellingen en indicatoren en het gebruik ervan bij interne opvolging, dan verwachten we een toename in de tijd van aard, mate en kwaliteit van informatie over deze documenten heen (Verhoest 2005).

Echter, door de afschaffing van de beheersovereenkomsten worden de ondernemingsplannen het belangrijkste opvolgings- en dialoogdocument tussen minister en de betrokken entiteiten (naast de beleidsnota en het budget). In die zin zou een entiteit *strategisch* kunnen omgaan met de informatie die ze verstrekt via deze ondernemingsplannen. In die zin zou men eventueel een afname in de mate en kwaliteit van informatie in de ondernemingsplannen 2015 kunnen verwachten. Een afname van de kwaliteit kan uiteraard ook door andere factoren worden beïnvloed zoals een tekort aan capaciteit of middelen om dergelijke kwaliteitsvolle plannen op te maken (Verhoest 2005).



Een tweede luik van dit project focust op de opvolgingsrelatie tussen de bevoegde ministers en de entiteiten waarvoor ze verantwoordelijk zijn wat betreft het evenwicht tussen flexibel inspelen op de politieke actualiteit en een zekere mate van continuïteit en vermindering van planlast voor de organisatie.

Onderzoeksvraag hierbij is:

3. Hoe verloopt de interne en externe opvolging van het ondernemingsplan door zowel de Vlaamse entiteiten als kabinetsmedewerkers?

De verwachting is dat met de nieuwe instructies van de Vlaamse regering wat betreft de inhoud van ondernemingsplannen en alle ondersteunende tools die het Departement Kanselarij en Bestuur de Vlaamse entiteiten ter beschikking stelt om de ondernemingsplannen op te maken, er een hernieuwde interesse is en het ondernemingsplan ook effectief zal gebruikt worden als centraal opvolgings- en dialooginstrument door zowel politiek als administratie.

Tevens verwachten we dat de Vlaamse entiteiten een verminderde planlast zullen ervaren doordat minder verschillende plannings-, rapporterings- en evaluatiedocumenten en -procedures moeten geproduceerd worden aangezien één instrument volledig is afgeschaft en het ondernemingsplan met meerjarige component volledig samenvalt met de regeerperiode.

Doordat ondernemingsplannen jaarlijks bijgestuurd kunnen worden verwachten we dat de politiek deze flexibiliteit zal appreciëren, maar dat dit eventueel gepaard kan gaan met een verlies aan operationele autonomie voor de leidend ambtenaar, een grotere opvolging op details en activiteiten door de bevoegde minister en een verminderde focus op langetermijndoelstellingen, en minder continuïteit in de toekenning van middelen aan de betrokken entiteit.

Deze verwachtingen zullen we steeds toetsen aan de resultaten en vanuit de antwoorden op de onderzoeksvragen zullen we vervolgens aanbevelingen formuleren voor de optimalisering van ondernemingsplannen als centraal opvolgings- en dialooginstrument. Hierbij zullen we aandacht hebben voor volgende elementen: inhoudelijke verbetering van de kwaliteit, en de koppeling met beleids- en financiële cyclus.

### 3. Methode & caseselectie

In de vroege zomer en in het najaar van 2014 zijn er in het kader van dit project reeds adviseringsactiviteiten ondernomen om het toenmalige departement Bestuurszaken te helpen tot een visie en invulling van de nieuwe beheersinstrumenten te komen. Het advies had ook betrekking op hoe de functie en invulling van de beheersinstrumenten verbeterd kon worden om het nut voor ministers en topambtenaren te verbeteren en de koppeling met beleids- en financiële cyclus te verbeteren.

In het kader van dit rapport voerden we casestudies uit van departementen en agentschappen van verschillende rechtsvorm, omvang en beleidsdomeinen via een diepgaande kwantitatieve inhoudsanalyse van de nieuwe ondernemingsplannen voor 2015 en vergeleken we de aard, mate en kwaliteit van informatie van deze plannen met de beheers- en managementovereenkomsten 2011-2015 en de ondernemingsplannen van 2013 of 2014. Tweemaal zijn we uitgeweken naar de beheers-of managementovereenkomst uit 2008-2010, bij gebrek aan beschikbare documenten.

In totaal werden 21 organisaties geanalyseerd op verschillende criteria (zie *codeerschema in bijlage*). Door de fusie van twee departementen, levert dit 20 organisaties op voor 2015. In sommige gevallen zijn slechts 19 organisaties voor 2015 onderzocht omwille van de onmogelijkheid een specifieke organisatie op bepaalde criteria te coderen.

Deze organisaties werden eerst en vooral geselecteerd op basis van de beschikbaarheid van hun beheers- of managementovereenkomst en ondernemingsplannen voor de *drie* tijdstippen. Alle documenten werden gedownload vanuit de website van Bestuurszaken.

Opvallend was de beperkte beschikbaarheid van ondernemingsplannen van 2014, het geprefereerde jaar om de plannen te analyseren omdat dit de situatie vlak voor de nieuwe instructies weergeeft. Wanneer deze plannen niet beschikbaar waren hebben we het ondernemingsplan van 2013 geanalyseerd. Vanuit de overblijvende organisaties is er dan een selectie gemaakt op basis van drie criteria: rechtsvorm, omvang en beleidsdomein.

Voor de indeling volgens rechtsvorm maakten we een onderscheid tussen departementen, intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid (IVA zonder RP), intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid (IVA met RP), en extern verzelfstandigde agentschappen die publiekrechtelijk zijn vormgegeven (EVA publiek).

Wat betreft de omvang van organisaties maakten we de opdeling tussen kleine organisaties (0-150 personeelsleden), grote organisaties (151-500) en zeer grote organisaties (501-5000). Ten derde classificeerden we alle entiteiten volgens hun beleidsdomein in drie categorieën: persoonsgebonden aangelegenheden, horizontale aangelegenheden en grondgebonden aangelegenheden. Niet in alle beleidsdomeinen bestaan IVA's met rechtspersoonlijkheid. Helaas was het niet mogelijk om een organisatie te selecteren voor de combinatie EVA publiek - persoonsgebonden aangelegenheden omwille dat niet alle nodige documenten op de website van Bestuurszaken gepubliceerd zijn.

**TABEL 2: Overzicht van de geselecteerde cases volgens rechtsvorm en grootte**

Classificatie	Aantal naar type organisatie
<b>Klein</b>	<b>5</b>
departement	1
IVA zonder RP	0
IVA met RP	0
EVA Publiek	4
<b>Groot</b>	<b>13</b>
departement	5
IVA zonder RP	5
IVA met RP	1
EVA publiek	1
<b>Zeer groot</b>	<b>3</b>
departement	1
IVA zonder rp	0
IVA met rp	2
EVA publiek	0
<b>Totaal</b>	<b>21</b>

Bij het coderen van de documenten volgden we enkele beslissingsregels waarmee rekening gehouden moet worden voor het interpreteren van de resultaten. Ten eerste, onder de term acties codeerden we zowel de elementen in een ondernemingsplan aangeduid met de term ‘actie’, als met de termen ‘project’, ‘proces’ of enige andere hetzelfde te interpreteren termen. Ten tweede, wanneer bij een doelstelling werd verwezen naar projecten/processen/acties die al eerder werden gecodeerd, dan is deze actie niet dubbel gecodeerd in die zin dat er wel wordt aangegeven bij de doelstelling hoeveel acties zijn uitgewerkt, maar de actie zelf is op dat moment niet nogmaals gecodeerd. Dit om dubbele coderingen te vermijden.

Ten derde, bij een narratieve indicator gaat het om een indicator die louter tekst geeft; met een mijlpaal verwijzen we in de codering naar een doelstelling waaraan een indicator en norm is gekoppeld in de vorm van een datum; met een kwantitatieve indicator verwijzen we naar een indicator die peilt naar een hoeveelheid, een aantal waarbij de norm een cijfer of percentage is. Ten vierde, wanneer er meerdere indicatoren en/of normen per doelstelling of actie werden gegeven dan is er gekozen om telkens de ‘meest meetbare’ indicator en/of norm op te nemen in de codering.

Ten slotte, de codering van kwantiteit of kwaliteit hing af van het al dan niet aanwezig zijn van een indicator en norm. Wanneer deze afwezig zijn, is kwantiteit of kwaliteit niet gecodeerd, als de indicator narratief is dan kon dit vaak ook niet bepaald worden.

Daarnaast vond er een bevraging plaats van de betrokken actoren. Het gaat om 12 kwalitatieve interviews van één uur met betrekking tot de inhoudelijke kwaliteit van hun ondernemingsplan, het gebruik door het topmanagement, ministers en andere actoren, en de relatie met andere opvolgingsinstrumenten (overleg, raad van bestuur, financiële sturing). Het doel was om de kwaliteit en nut voor opvolging te onderzoeken en de verklarende factoren in kaart te brengen. Bij de interviews werd ook nagegaan wat de ervaringen zijn van de betrokken organisaties met de opmaak van deze documenten.

De organisaties werden geselecteerd volgens een onderscheid tussen ‘goede praktijken’ en minder goede uitwerkingen van het ondernemingsplan volgens de nieuwe instructies, en tegelijkertijd zorgend voor een variatie naar rechtsvorm, omvang en beleidsdomein. Het interview vond steeds plaats met de inhoudelijk betrokken persoon bij het opstellen en de opvolging van het ondernemingsplan binnen elke organisatie. We spraken zowel met medewerkers binnen entiteiten zelf, met kabinetsmedewerkers als met de Inspectie van Financiën.

Het project heeft tot doel te resulteren in voorbeeldpraktijken en suggesties ter verbetering van de kwaliteit van informatie in de ondernemingsplannen, waarbij we ons vooral richten op de departementen en agentschappen. De bevindingen en aanbevelingen werden in een seminarie i.s.m. het Departement Kanselarij en Bestuur voorgesteld op 13 november 2015 waaraan een 70-tal ambtenaren deelnamen.

## 4. Resultaten

In dit deel bespreken we kort de belangrijkste bevindingen die we over de organisaties heen maakten. Het departement Kanselarij en Bestuur kon evenwel reeds enkele vaststellingen doen. Zo verliep de opmaak van de meerjarige ondernemingsplannen over het algemeen erg vlot en werd er dankbaar gebruik gemaakt van het ondersteuningsaanbod. De minister van Bestuurszaken ontving 80% van alle goedgekeurde ondernemingsplannen en deze werden ontsloten. Dit is een enorme verbetering ten opzichte van de ondernemingsplannen die werden ontsloten voor het jaar 2014, waarvoor slechts 14 plannen beschikbaar zijn op de website van Bestuurszaken. Het departement kon ook vaststellen dat 44% van de entiteiten op vrijwillige basis gebruik maakt van de nieuwe monitoringstool TRAJECT voor de opvolging van hun ondernemingsplan. Wat hen ook opviel was de hernieuwde interesse van politiek en topambtenaren voor de meerjarige en jaarlijkse planning en het gebruik ervan voor de evaluatie (Ruebens, 8 september 2015).

In wat volgt bespreken we telkens per criteria de voornaamste bevindingen. Hierbij vermelden we de verschillen tussen de groepen van organisaties met verschillende rechtsvorm, omvang en beleidsdomein wanneer deze een zinvolle bijdrage leveren tot het interpreteren van de resultaten.

### > 4.1. Inhoudsanalyse

Met de inhoudsanalyse van 21 ondernemingsplannen willen we vooral een antwoord bieden op onderzoeksvraag 1 en 2 die peilen naar de aard, mate en kwaliteit van informatie in de ondernemingsplannen van 2015 en hoe deze informatie zich verhoudt tot eerdere beheersovereenkomsten en ondernemingsplannen. In bijlage 3 is een overzichtstabel opgenomen waarin alle resultaten van de inhoudsanalyse worden weergegeven.

Het volgende deel is zo opgebouwd dat in de eerste paragraaf onder elke titel wordt verduidelijkt waarom het relevant is om te kijken naar het resultaat, daarna volgt de voornaamste bevinding in een kader, vervolgens gaan we dieper in op de specifieke resultaten en leggen we nuances, en ten slotte wordt er nog een conclusie gegeven per resultaat in de laatste paragraaf (in het vet aangegeven). In de conclusie koppelen we terug naar onze initiële verwachtingen en op welke manier de resultaten zich hiertoe verhouden.

#### > 4.1.1. *Structuur en helderheid*

Het departement stelde heel wat ondersteuningsmiddelen open voor alle entiteiten zoals een sjabloon en de Vlaamse Regering legde vast welke elementen minimaal opgenomen moeten worden in het ondernemingsplan<sup>3</sup>. De mate waarin de voorgestelde sjablonen worden gevolgd en in hoeverre de opgelegde elementen zijn ingevuld geven een indicatie van de inzichtelijkheid en overzichtelijkheid van de ondernemingsplannen voor de sturende en opvolgende actoren.

Ten eerste willen we vermelden dat er een grote verscheidenheid bestaat aan ondernemingsplannen. Sommige plannen beslagen slechts enkele pagina's, anderen tellen er honderden. Sommige plannen zijn opgesteld in tabelvorm, anderen bevatten dan weer veel tekst.

---

<sup>3</sup> zie <https://www.bestuurszaken.be/opmaak-en-inhoud-van-het-ondernemingsplan>

De meerderheid van de ondernemingsplannen geeft duidelijk doelstellingen en acties weer en werkt via een tabelmatige voorstelling, maar volgen hierbij niet het vrijblijvende sjabloon 'ondernemingsplan'. Niet alle ondernemingsplannen bediscussiëren alle soorten doelstellingen of hun volledige recurrente werking.

Hoewel de meeste ondernemingsplannen duidelijk doelstellingen en acties weergeven en via een tabelmatige voorstelling werken, volgen 14 op 21 ondernemingsplannen voor het jaar 2015 niet het vrijblijvende sjabloon 'ondernemingsplan'. Hierbij komen bepaalde rubrieken niet altijd aan bod. 6 van de 20 ondernemingsplannen van 2015 geven expliciet aan of het gaat om beleidsdoelstellingen, doelstellingen m.b.t. recurrente taken en beheersdoelstellingen, doelstellingen opgelegd door regeringsafspraken, en doelstellingen m.b.t. welzijn en diversiteit en gelijke kansen. Voor 10 ondernemingsplannen is dit niet het geval en 4 organisaties hebben dit gedeeltelijk uitgewerkt.

#### **> 4.1.2. Algemeen oordeel informatiegehalte m.b.t. uitwerking doelstellingencascade**

Organisaties kunnen verschillende keuzes maken om detail aan te brengen in hun ondernemingsplan en de graad van informatie te bepalen. Ten eerste kunnen organisaties detail aanbrengen door weinig operationele doelstellingen op te nemen, maar deze uit te werken met veel acties. Omgekeerd, organisaties kunnen de keuze maken om detail aan te brengen door veel operationele doelstellingen op te nemen, maar deze slechts beperkt uit te werken met acties.

Ten tweede, organisaties kunnen het niveau kiezen waarop ze hun indicatoren en normen koppelen, aan hun operationele doelstellingen of aan hun acties. Door de ondernemingsplannen te vergelijken op basis van deze twee elementen kunnen we ons een beeld vormen van de totale graad van informatie die is opgenomen in het ondernemingsplan. Op basis van de cijfers in tabel 2 hebben we de verschillende organisaties gecategoriseerd voor hun uitwerking in acties en hun uitwerking in indicatoren variërend van goed, matig tot slecht. Daarna maakten we een vergelijking tussen de uitwerking in acties en de uitwerking in indicatoren. Organisaties die op beiden uitwerkingen goed scoorden, werden gecategoriseerd als hebbende een ondernemingsplan met een hoog informatiegehalte. Organisaties die slechts één van beiden uitwerkingen goed hebben, categoriseerden we als hebbende een ondernemingsplan met een matig informatiegehalte. Organisaties die op beide uitwerking slecht scoorden, categoriseerden we als hebbende een ondernemingsplan met een beperkt informatiegehalte. Deze resultaten zijn te vinden in tabel 3.

Een meerderheid (11/19) van de ondernemingsplannen van 2015 heeft een hoog informatiegehalte, zowel de operationele doelstellingen zijn goed uitgewerkt in acties als de koppeling van doelstelling en/of acties met indicatoren zit goed. Dit is een verbetering ten opzichte van de ondernemingsplannen van 2013/2014.

Een hoog informatiegehalte hebben 11 van 19 ondernemingsplannen van 2015, 7 scoren matig en slechts 1 ondernemingsplan heeft een beperkt informatiegehalte. Dit is een verbetering ten opzichte van de ondernemingsplannen van 2013/2014 waar 8 van de 21 ondernemingsplannen een hoog informatiegehalte hadden, 8 scoorden matig en maar liefst 5 ondernemingsplannen hadden een beperkt informatiegehalte.

Voor de ondernemingsplannen van 2015 maakten de meerderheid van de organisaties de keuze om zowel detail aan te brengen in de uitwerking van de operationele doelstellingen met acties, als het koppelen van doelstellingen en/of acties met indicatoren. Dit is een verbetering ten opzichte van de ondernemingsplannen van 2013/2014.

Toch zijn er nog een heel aantal verbeteringen mogelijk zoals we hieronder zullen aantonen.

**TABEL 3: RESULTATEN PER CASE VOOR UITWERKING VAN OPERATIONELE DOELSTELLINGEN EN ACTIES**

ID	BO		OP	BO				OP 2013/14				OP 2015			
	OD/SD	OP 2013/14	OP 2015	OD met acties	Gemid. aantal acties /OD	OD met IND	Acties met IND	OD met acties	Gemi. aantal acties /OD	OD met IND	Acties met IND	OD met acties	Gemid. aantal acties /OD	OD met IND	Acties met IND
1	5,92	6,25	4,67	21%	0,46	0%	100%	100%	2	0%	0%	100%	3	0%	0%
2	3,00	3,24	3,78	0%	0	100%	0%	0%	0*	100%	0%	35%	1,82	0%	100%
3	1,63	1,43	2,25	0%	0	77%	0%	0%	0	100%	0%**	0%	0	72%	0%
4	2,36	1,83	3,60	100%	3,64	0%	0%	100%	2,55	0%	100%	75%	4,56	0%	100%
5	3,58	2,17	4,00	16%	0,67	23%*	100%	100%	8,54	0%	0%	100%	4,63	0%	42%
6	6	0,00	2,50	0%	0	0%	0%	0%	0	0%	0%**	100%	1,73	47%*	100%
7	6,44	5,22	5,83	0%	0*	36%	0%**	62%	3,71	21%	0%	97%	4,8	0%	94%
8	5,33	4,20	fusie	100%	7,69	0%	0%	97%	4,81	98%	99%	Fusie	Fusie	Fusie	Fusie
9	4,80	/	4,39	74%	1,4	0%	0%	100%	7,64	100%	100%	74%	2,14	0%	85%
10	2,11	0,00	6,33	48%	1,53	100%	0%	0%	0	0%	0%**	89%	2,74	0%	56%
11	0,00	0,00	20,50	0%	0	0%	0%	0%	0	0%	0%*	0%	0*	11%	0%
12	2,56	2,88	2,00	80%	2,17	0%	0%	67%	6,45	0%	90%	0%	0	84%*	0%
13	2,75	2,75	3,20	100%	3,55	0,1%	72%	91%	3,45	18%	100%	100%	2,69	0%	100%
14	5	5,38	5,90	69%	1,71	0%	100%	100%	6,79	0%	0%	100%	1,83	0%	86%
15	3,14	2,80	6,50	63%	1,86	0%	100%	100%	5,64	0%	100%	100%	7,08	0%	96%
16	2,27	4,75	12,33	0%	0	92%	0%	95%	3,32	0%	0%	97%	5,32	92%*	0%
17	2,75	0,00	1,45	0%	0	64%	0%	0%	0	0%	0%	100%	5,19	19%	7,8%
18	4,4	3,00	3,50	91%	2,14	91%	0%	100%	1,58	0%	100%	100%	6,07	100%	0%
19	1,72	5,17	4,40	0%	0	100%*	0%**	98%	2,29	100%*	99%	100%	4,1	0%	100%
20	5,6	0,00	1,22	0%	0	75%	0%	0%	0	0%	0%**	100%	4,18	0%	0%
21	1,27	1,27	/	0%	0	93%	0%	43%	0,5	0%	100%	/	/	/	/

**Legende**

- Gemiddeld aantal acties/OD: 0 – 1 = minder acties dan OD (\* = zeer veel meer OD), 1 – 3 = meer acties dan OD, 3 - ∞ = zeer veel meer acties dan OD
- OD of acties met indicator: een \* betekent dat het aantal operationele doelstellingen of acties met normen veel lager ligt dan het aantal operationele doelstellingen of acties met indicator.
- OD met acties: een \*\* betekent dat er geen operationele doelstellingen met acties zijn opgenomen, maar dat aan de strategische of generieke doelstellingen wel acties met indicator zijn.

**TABEL 4: OORDEEL INFORMATIEGEHALTE UITWERKING VAN OPERATIONELE DOELSTELLINGEN EN ACTIES**

ID	BO			OP 2013/2014			OP 2015		
	Uitwerking in acties	Uitwerking in indicatoren	Oordeel informatiegehalte	Uitwerking in acties	Uitwerking in indicatoren	Oordeel informatiegehalte	Uitwerking in acties	Uitwerking in indicatoren	Oordeel informatiegehalte
1	Slecht	Goed	Matig	Goed	Slecht	Matig	Goed	Slecht	Matig
2	Slecht	Goed	Matig	Slecht	Goed	Matig	Slecht	Goed	Matig
3	Slecht	Goed	Matig	Slecht	Goed	Matig	Slecht	Goed	Matig
4	Goed	Slecht	Matig	Goed	Goed	Hoog	Goed	Goed	Hoog
5	Slecht	Goed	Matig	Goed	Slecht	Matig	Goed	Slecht	Matig
6	Slecht	Goed	Matig	Slecht	Slecht	Beperkt	Goed	Goed	Hoog
7	Slecht	Slecht	Beperkt	Goed	Slecht	Matig	Goed	Goed	Hoog
8	Goed	Slecht	Matig	Goed	Goed	Hoog	/	/	/
9	Goed	Slecht	Matig	Goed	Goed	Hoog	Goed	Goed	Hoog
10	Matig	Goed	Hoog	Slecht	Slecht	Beperkt	Goed	Goed	Hoog
11	Slecht	Slecht	Beperkt	Slecht	Slecht	Beperkt	Slecht	Slecht	Beperkt
12	Goed	Slecht	Matig	Goed	Goed	Hoog	Slecht	Goed	Matig
13	Goed	Goed	Hoog	Goed	Goed	Hoog	Goed	Goed	Hoog
14	Goed	Goed	Hoog	Goed	Slecht	Matig	Goed	Goed	Hoog
15	Goed	Goed	Hoog	Goed	Goed	Hoog	Goed	Goed	Hoog
16	Slecht	Goed	Matig	Goed	Slecht	Matig	Goed	Goed	Hoog
17	Slecht	Goed	Matig	Slecht	Slecht	Beperkt	Goed	Slecht	Matig
18	Goed	Goed	Hoog	Goed	Goed	Hoog	Goed	Goed	Hoog
19	Slecht	Goed	Matig	Goed	Goed	Hoog	Goed	Goed	Hoog
20	Slecht	Goed	Matig	Slecht	Slecht	Beperkt	Goed	Slecht	Matig
21	Slecht	Goed	Matig	Slecht	Goed	Matig	/	/	/

**Legende**

- Uitwerking in acties: 0%-45% = slecht, 45%-60% = matig, 60%-100% = goed
- Uitwerking in indicatoren: 0%-45% = slecht, 45%-60% = matig, 60%-100% = goed
- Oordeel informatiegehalte: slecht/slecht of slecht/matig → beperkt & goed/slecht of slecht/goed → matig & matig/goed of goed/goed → hoog

#### > 4.1.3. *Uitwerking in doelstellingen en onderliggende acties*

De aard en mate van doelstellingen en operationalisering in acties geven een indicatie van de mate waarin de ondernemingsplannen gedetailleerd zijn en hun informatiegehalte voor sturende en opvolgende actoren.

We stelden vast dat de uitwerking in operationele doelstellingen toeneemt, maar de verdere uitwerking in acties (projecten/processen) afneemt.

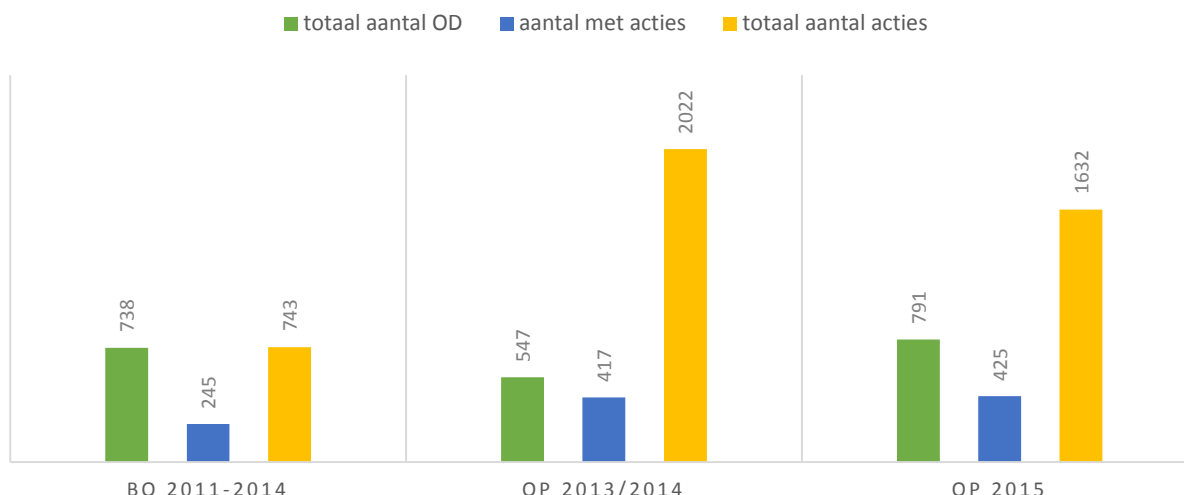
Ten eerste keken we naar de verhouding van het aantal operationele doelstellingen ten opzichte van het aantal strategische doelstellingen. De ondernemingsplannen van 2015 bevatten gemiddeld 7,6 strategische doelstellingen en 41,6 operationele doelstellingen, wat betekent dat er gemiddeld genomen voor elke strategische doelstelling opgenomen in het ondernemingsplan er 5,5 operationele doelstellingen zijn opgenomen per strategische doelstelling. Ter vergelijking, dit gaat slechts gemiddeld om 2,9 en 2,8 in respectievelijk de beheers- en managementovereenkomsten en de ondernemingsplannen 2013/2014. Anders gezegd, 9 van de 19 organisaties die werden geanalyseerd voor 2015 kennen een stijging van het aantal operationele doelstellingen ten opzichte van het aantal strategische doelstellingen, waarbij deze stijging bovendien sterker is dan de daling van deze verhouding die we konden vaststellen bij 8 van de 19 organisaties.

Dus hoewel deze documenten gemiddeld minder strategische doelstellingen bevatten dan de vorige beheersovereenkomsten en ondernemingsplannen, zijn ze veel gedetailleerder wat betreft de operationele doelstellingen. Dat betekent dat strategische doelstellingen algemener gedefinieerd worden maar tegelijkertijd via meer uitgewerkte operationele doelstellingen worden geoperationaliseerd. Het aantal generieke doelstellingen is voor de ondernemingsplannen 2015 evenwel grotendeels vergelijkbaar met de vorige beheersovereenkomsten en ondernemingsplannen.

Ten tweede keken we naar het aantal operationele doelstellingen dat verder is uitgewerkt in acties, dit is gebeurt in 16 van de 19 ondernemingsplannen van 2015. In grafiek 1 kunnen we zien dat in deze ondernemingsplannen ongeveer de helft van de operationele doelstellingen (53,7%) nog verder wordt vertaald in concrete acties. De vertaling van operationele doelstellingen in acties gebeurt verhoudingsgewijs in meer ondernemingsplannen dan voorheen, maar dan wel voor relatief minder operationele doelstellingen. Immers, 76,2% van de operationele doelstellingen in de ondernemingsplannen 2013-2014 werden verder geconcretiseerd in acties.



## GRAFIEK 1: UITWERKING OD IN ACTIES



Maken we een onderscheid naar de verschillende kenmerken dan valt op dat deze trend niet geldt voor IVA's, grote organisaties en organisaties die zich bezighouden met persoonsgebonden materies. Voor hen tekenen we een stijging op van het aantal operationele doelstellingen dat is uitgewerkt in acties.

Ten derde, wanneer we inzoomen op de operationele doelstellingen die wel acties hebben meegekregen, hoewel minder dan voorheen, dan stellen we vast dat het gemiddeld aantal acties per operationele doelstelling is gedaald ten opzichte van de vorige generatie ondernemingsplannen. Het gemiddeld aantal acties per operationele doelstelling is 2,06 in de ondernemingsplannen van 2015, terwijl dit 3,66 en 1,01 is voor respectievelijk de ondernemingsplannen van 2013/2014 en de beheers- en managementovereenkomsten. Dit valt ook op als we naar de absolute cijfers kijken. In zowel de ondernemingsplannen van 2015 als in de ondernemingsplannen van 2013-2014 hebben ongeveer evenveel operationele doelstellingen acties meegekregen, maar het aantal acties ligt veel hoger in de ondernemingsplannen van 2013-2014.

Dus in de ondernemingsplannen van 2015 vinden we in vergelijking met de vorige beheersovereenkomsten en ondernemingsplannen relatief minder strategische doelstellingen, meer operationele doelstellingen, die in mindere mate geoperationaliseerd zijn in acties. Bovendien, wanneer er wel acties zijn gegeven dan zijn er relatief minder acties per operationele doelstelling uitgewerkt dan voorheen.

### > 4.1.1. Koppeling aan indicatoren en normen/streefwaarden/mijlpalen (output)<sup>4</sup>

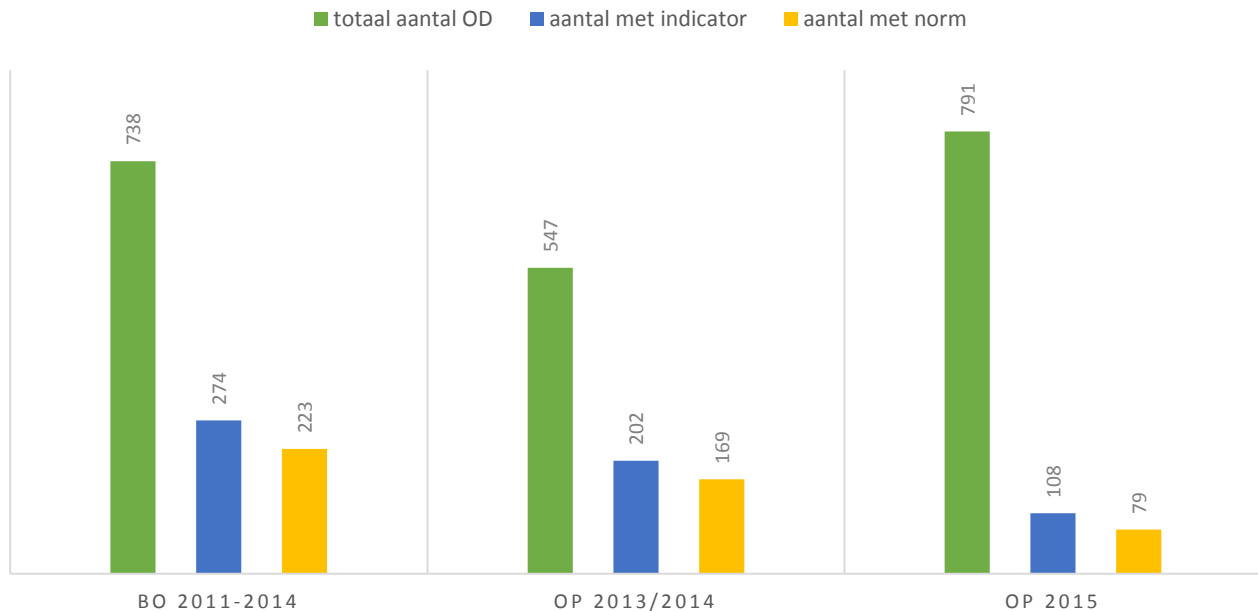
Doelstellingen en/of acties dienen te worden gekoppeld aan indicatoren en normen/streefwaarden die toelaten na te gaan of deze doelstellingen en acties uitgevoerd en bereikt zijn.

We stelden vast dat de uitwerking in indicatoren en normen in de ondernemingsplannen 2015 nog heel wat groeimarge heeft, en zelfs afneemt ten opzichte van de vorige periodes.

<sup>4</sup> In 7 ondernemingsplannen van 2015 werden ook indicatoren (veelal kwantitatief) opgenomen zonder dat deze gekoppeld waren aan doelstellingen of acties.

In de 19 onderzochte ondernemingsplannen voor het jaar 2015 zijn indicatoren en normen in respectievelijk slechts 4 en 7 plannen gekoppeld zijn aan strategische of operationele doelstellingen. Het aandeel operationele doelstellingen met indicatoren is 13,7% en het aantal met normen 10%, zoals te zien in grafiek 2. Dit is relatief minder dan in de vorige beheers- en managementovereenkomsten en ondernemingsplannen waar het ging om ongeveer 37% met indicator en 30% met norm. In absolute cijfers zien we dat het aandeel operationele doelstellingen met indicator en/of norm in de ondernemingsplannen van 2015 met ongeveer de helft lager ligt dan in de ondernemingsplannen van 2013/2014.

## GRAFIEK 2: OD MET INDICATOR & NORM

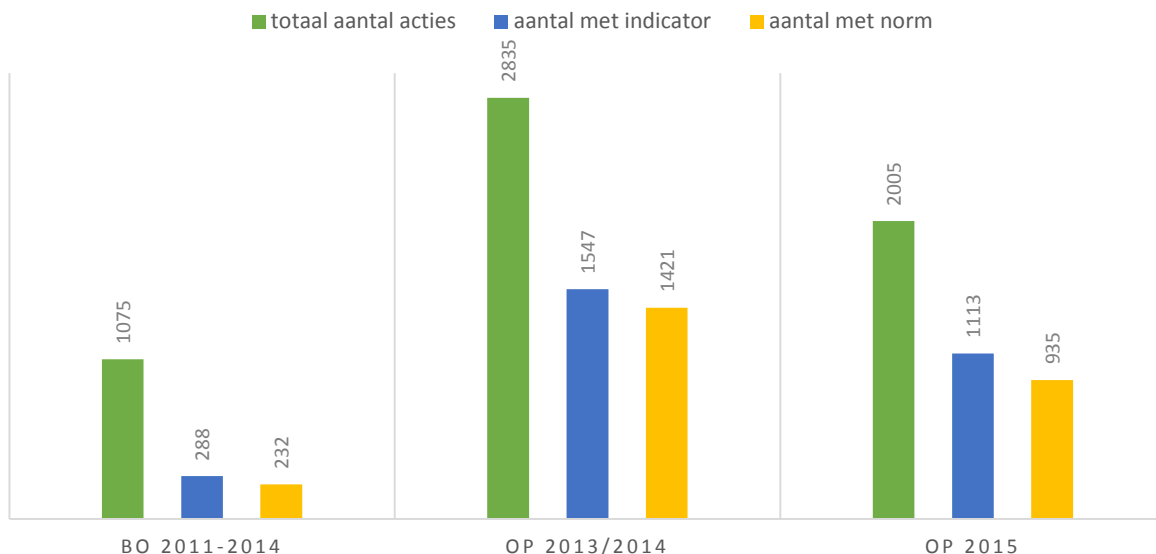


Zeer grote organisaties vormen een uitzondering, zij kennen een stijging van het aantal ondernemingsplannen waarin operationele doelstellingen met indicator en norm zijn opgenomen (nl. van 0 naar 2 van de 3 onderzochte organisaties in 2015). In mindere mate geldt dit ook voor organisaties die zich bezighouden met grondgebonden materies en EVA's publiekrechtelijk vormgegeven.

In de ondernemingsplannen 2015 worden indicatoren en normen hoofdzakelijk aangegeven op het niveau van de acties: bij respectievelijk 55,5% van de acties wordt een indicator vermeld, en bij 47% een indicator én norm, streefwaarde of mijlpaal (grafiek 3). Dit is ongeveer gelijk met het relatieve aandeel acties met indicator en norm in de ondernemingsplannen van 2013/2014, respectievelijk 54,5% en 50%. In absolute cijfers zien we dat het aandeel acties met indicator en/of norm in de ondernemingsplannen van 2015 lager ligt dan in de ondernemingsplannen van 2013/2014.

Voor departementen, IVA's met rechtspersoonlijkheid, zeer grote organisaties, en organisaties die zich met persoonsgebonden of horizontale materies bezighouden, houdt dit een stijging in.

### GRAFIEK 3: ACTIES MET INDICATOR & NORM



De totale dekkingsgraad, in absolute cijfers, van operationele doelstellingen en acties met vermelding van indicator en/of norm in de ondernemingsplannen 2015 heeft nog groeimarge, en neemt zelfs af ten opzichte van de beheersovereenkomsten en ondernemingsplannen die voor 2015 van kracht waren.

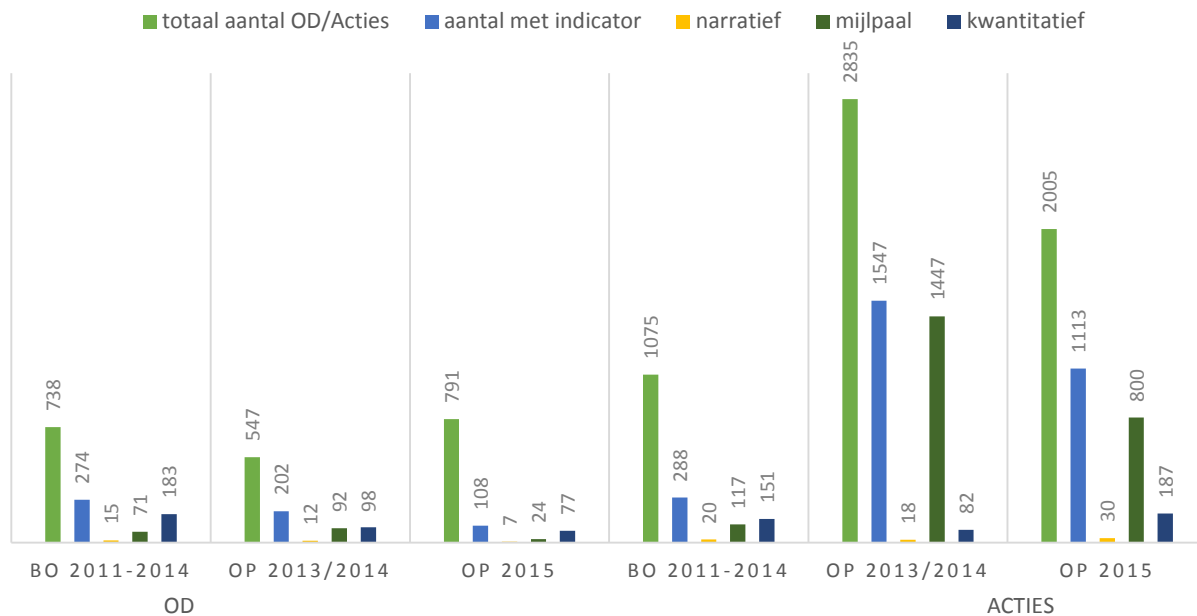
#### > 4.1.2. Meetbaarheid van indicatoren en normen

Indicatoren kunnen verschillen op het vlak van hun meetbaarheid: kwantitatief te meten indicatoren en mijlpalen (data) zijn het best opvolgbaar, in tegenstelling tot indicatoren die narratief van aard zijn.

Uit onze analyse komt naar voor dat indien in de ondernemingsplannen 2015 indicatoren worden gebruikt, het met de meetbaarheid van die indicatoren wel goed zit. Er worden amper zuiver narratieve indicatoren gebruikt in de onderzochte documenten. Het aandeel kwantitatieve en mijlpaal-indicatoren en aantal doelstellingen/acties met dergelijke meetbare indicatoren neemt wel duidelijk af ten opzichte van de periode voor 2015.

In grafiek 4 zien we dat als operationele doelstellingen in de ondernemingsplannen 2015 een indicator vermelden (dat is bij 108 op 791 het geval), die indicatoren dan voor 6,5% narratief van aard zijn, 22% een datum (mijlpaal) en 72% kwantitatief van aard. Hoewel de meetbaarheid van de gebruikte indicatoren constant en hoog blijft doorheen de tijd (d.i. weinig narratieve indicatoren), zijn in de onderzochte ondernemingsplannen 2015 bijna de helft minder operationele doelstellingen met een meetbare indicator te vinden ten opzichte van de ondernemingsplannen 2013/2014 en de beheers- en managementovereenkomsten.

## GRAFIEK 4: TYPE INDICATOR



Bij acties die een indicator vermelden (wat voor 55,5% van de acties het geval is), zijn deze hoofdzakelijk als mijlpaal vormgegeven (72%) en in mindere mate kwantitatief (17%). Ook in de ondernemingsplannen van 2013/2014 zien we dat acties voornamelijk mijlpalen meekregen als indicator.

Over alle doelstellingen en acties heen in de ondernemingsplannen 2015, zijn 75% van de gebruikte indicatoren vormgegeven als mijlpaal en 21,4% is kwantitatief van aard. Dit is een verschuiving naar meer kwantitatieve indicatoren ten nadelen van het gebruik van mijlpalen in vergelijking met de ondernemingsplannen van 2013/2014.

Echter, er moet steeds rekening mee gehouden worden dat het absolute aandeel van operationele doelstellingen/acties met indicator en norm een stuk lager ligt in 2015 dan voorheen. Dit betekent dus dat over het algemeen het aantal operationele doelstellingen/acties met een meetbare indicator terugloopt.

### > 4.1.3. Focus van de doelstellingen I: sturen op effecten, prestaties of activiteiten

De logica van sturen op beheersovereenkomsten en ondernemingsplannen door de politiek verantwoordelijke minister is deze van sturen op resultaten (voornamelijk prestaties). De focus van doelstellingen en acties zou dus vooral op prestaties en eventueel effecten dienen te liggen (wat?). Naarmate de focus meer op activiteiten (hoe?) ligt neemt de potentiële kans op detailsturing door de politieke verantwoordelijke minister toe.

Wat hier opvalt in de ondernemingsplannen van 2015 is dat de focus meer en meer verschuift naar activiteiten en minder naar prestatie en effecten. Dit betekent dat de dialoog tussen politiek en entiteit over de ondernemingsplannen zich steeds meer richt (of kan richten) op activiteiten, in plaats van op te verwezenlijken prestaties of effecten.

Bij de strategische doelstellingen in de ondernemingsplannen 2015 focust 70% op 'activiteiten' en bij operationele doelstellingen loopt dat op tot 90%. Dit is een stijging in vergelijking met de beheersovereenkomsten en ondernemingsplannen die voor 2015 golden, waar dit varieerde tussen de 50% en 80%.

De sterkere focus van de operationele doelstellingen op 'activiteiten', gecombineerd met het stijgend aantal operationele doelstellingen in de ondernemingsplannen 2015 geeft aan dat de inhoud van de opvolgings- en dialoogdocumenten naar activiteiten verschuift en steeds minder naar prestaties en effecten.

**> 4.1.4. Focus van de doelstellingen II: gerichtheid op kwantiteit of kwaliteit van dienstverlening**

Wanneer doelstellingen niet enkel kwantitatief van aard zijn maar ook kwalitatief van aard dan verscherpt dit werking van de organisatie. Er kan dan beter gestuurd en opgevolgd worden naar vb. klanttevredenheid en efficiëntie toe. Met kwalitatief van aard wordt bedoeld dat er iets gezegd wordt over de manier waarop het doel bereikt moet worden en niet louter gefocust wordt op de kengetallen, percentages of data wat een kwantitatieve aanpak inhoudt. Voorbeelden van een kwalitatieve invulling zijn: 'foutloos', 'tijdig', 'voldoen aan vereisten X', etc.

Wat betreft de aard van doelstellingen en acties in termen van kwantiteit dan wel kwaliteit, zien we dat een minderheid van de doelstellingen gericht is op borging en verbetering van kwaliteit is. De meerderheid van de doelstellingen en acties blijft gericht op de kwantiteit van de dienstverlening.

Minder dan 10% van alle doelstellingen en acties zijn kwalitatief van aard in de ondernemingsplannen van 2015. Dit is ook het geval voor de management- en beheersovereenkomsten, de ondernemingsplannen van 2013/2014 zijn een uitschieter waar de operationele doelstellingen die kwalitatief van aard zijn klimmen tot ongeveer 15%.

We kunnen dus vaststellen dat het om een heel laag aantal doelstellingen en acties gaat die kwalitatief van aard zijn. Dit is niet uniek voor de ondernemingsplannen van 2015 en vinden we ook terug bij de ondernemingsplannen van 2013/2014 en de management- en beheersovereenkomsten. Er is dus geen verbetering of verslechtering vast te stellen.

**> 4.1.5. Koppeling aan personeelsinzet en budget/begrotingsartikelen (input)**

Het informatiegehalte van opvolgings- en dialoogdocumenten neemt enorm toe als doelstellingen en/of acties gekoppeld worden aan inputgegevens in de vorm van personeelsinzet en budget. Bovendien laat dit de organisatie toe om de organisatievereisten wat betreft personeelsbehoeften beter in te schatten, te plannen en doelstellingen effectief te realiseren. Het geeft daarenboven een hefboom naar de politiek toe om het budget te koppelen aan doelstellingen om de impact van bepaalde beleidsbeslissingen op de werking van de organisatie te verduidelijken en is nuttig in het licht naar de evolutie naar een prestatiebegroting.

De koppeling aan personeelsinzet of budget of begrotingsartikel wordt slechts voor een minderheid van de operationele doelstellingen en acties meegegeven, alsook in slechts ongeveer de helft van de ondernemingsplannen 2015 gemaakt. Er is een lichte afname vast te stellen tegenover de vorige ondernemingsplannen, vooral op het niveau van de acties waaraan personeelsinzet is gekoppeld.

Operationele doelstellingen en acties worden in 10 op 20 onderzochte ondernemingsplannen voor het jaar 2015 gekoppeld aan personeelsinzet. Bij de ondernemingsplannen 2013/2014 was dat nog het geval voor 15 op 21 documenten. Als we enkel kijken naar informatie over het aantal VTE dat meegegeven is per doelstelling of actie dan zien we dat dit in ondernemingsplannen van 2015 gebeurt en in 8 van de ondernemingsplannen van 2013/2014.

Ongeveer 23% van de operationele doelstellingen en 28% van de acties in de ondernemingsplannen van 2015 heeft personeelsinzet aan zich gekoppeld. Op het niveau van de operationele doelstellingen is dit ongeveer gelijk aan het aantal operationele doelstellingen (24%) in de ondernemingsplannen van 2013/2014, voor de acties betekent dit echter wel een daling ten opzichte van 2013/2014 waar nog 51% van de acties personeelsinzet aan zich gekoppeld had.

Operationele doelstellingen en acties worden in 8 op 20 onderzochte ondernemingsplannen voor het jaar 2015 gekoppeld aan budget of begrotingsartikelen. Bij de ondernemingsplannen 2013/2014 was dat het geval voor 9 op 21 documenten. Echter, 16,06% van de operationele doelstellingen hebben budget of begrotingsartikelen meegekregen en 5,51% van de acties. Dit is een lichte verbetering ten opzichte van de ondernemingsplannen van 2013/2014 waar 12,3% van de operationele doelstellingen en 3,1% van de acties budget aan zich gekoppeld hebben.

Daarentegen wordt het personeels- en budgettair kader van een organisatie vaak besproken in een apart hoofdstuk van het ondernemingsplan, waarbij dieper wordt ingegaan op vb. het aantal VTE per niveau of het budget op boekhoudkundige wijze wordt weergegeven, los van een directe koppeling met doelstellingen of acties. Wanneer we dit erbij nemen in onze analyse zien we nog steeds een negatieve trend in de ondernemingsplannen van 2015. Er is sprake van een daling van de gedetailleerdheid van het personeels- en budgettair kader dat is opgenomen in de ondernemingsplannen.

Wat opvalt, is de daling van de gedetailleerdheid van het personeelskader in de onderzochte ondernemingsplannen van 2015.

Waar in de ondernemingsplannen van 2013-2014 nog in 17 van de 21 ondernemingsplannen een gedetailleerd personeelskader wordt opgenomen, is dit gedaald tot 14 van de 20 in de ondernemingsplannen van 2015. Een gedetailleerd personeelskader houdt in dat of personeel is gekoppeld aan specifieke doelstellingen of acties dan wel een apart deel in het ondernemingsplan is opgenomen dat het aantal VTE bespreekt per niveau, afdeling, functie, proces, etc.

Deze trend is ook te zien wat betreft het budgettair kader. Waar in de ondernemingsplannen van 2013-2014 nog in 15 van de 21 plannen een gedetailleerd kader is opgenomen, is dit gedaald tot 10 op 20 in de ondernemingsplannen van 2015. Een gedetailleerd budgettair kader houdt in dat of budget is gekoppeld aan specifieke doelstellingen of acties dan wel een apart deel in het ondernemingsplan is opgenomen dat het budget van de organisatie boekhoudkundig weergeeft, de verschillende kredieten bespreekt al dan niet met budgetartikelen, of per programma of proces een budget toekent.

Over het algemeen kunnen we voor de ondernemingsplannen van 2015 vaststellen dat zowel de koppeling van personeelsinzet en budget met doelstellingen en/of acties terugloopt als ook de gedetailleerdheid van het personeels- en budgettair kader los van deze koppeling met doelstellingen en/of acties. De koppeling aan personeelsinzet of budget of begrotingsartikel wordt slechts voor een minderheid van de operationele doelstellingen en acties meegegeven, alsook in slechts ongeveer de helft van de ondernemingsplannen 2015 gemaakt.

**> 4.1.6. Nuancering opgenomen informatie in het personeels- en budgettair kader**

Net zoals voor de uitwerking in indicatoren en acties, geven we in onderstaande tabel een algemeen oordeel over het informatiegehalte in de ondernemingsplannen rond personeelsinzet en budget. Hier vergelijken we zowel personeelsinzet en budget dat is gekoppeld aan operationele doelstellingen en/of acties als de ondernemingsplannen waar dit is opgenomen in een apart deel.

Voor een kleine meerderheid van de ondernemingsplannen van 2015 kan het informatiegehalte en de kwaliteit van het personeels- en budgettair kader nog worden verbeterd. Positief is dat voor een kleine minderheid van de ondernemingsplannen het informatiegehalte en de kwaliteit van het personeels- en budgettair kader nu al uitstekend is.
--

In tabel 4 vinden we dat in 8 van de 20 ondernemingsplannen van 2015 zowel personeelskader als budgettair beide gedetailleerd besproken worden, in 4 gevallen worden beide niet gedetailleerd of helemaal niet besproken, en in 8 ondernemingsplannen wordt de gedetailleerdheid aan informatie voor de personeelsinzet dan wel het budget niet weerspiegeld.

Dit wil zeggen dat in 8 van de 20 ondernemingsplannen 2015 het informatiegehalte en de kwaliteit van het personeels- en budgettair kader uitstekend is. Echter, 12 van de 20 onderzochte ondernemingsplannen kunnen hierin nog verbeteren.

**Tabel 5: Resultaten per case over personeelsinzet en budget**

ID	OP 2013/14		OP 2015	
	<i>Personeel</i>	<i>Budget</i>	<i>Personeel</i>	<i>Budget</i>
<b>1</b>	Gedetailleerd*	Gedetailleerd	Niet gedetailleerd	Gedetailleerd
<b>2</b>	Gedetailleerd	Gedetailleerd	Gedetailleerd**	Niet
<b>3</b>	Gedetailleerd*	Gedetailleerd*	Gedetailleerd	Niet gedetailleerd
<b>4</b>	Gedetailleerd**	Gedetailleerd	Gedetailleerd**	Niet
<b>5</b>	Gedetailleerd**	Niet	Gedetailleerd**	Niet
<b>6</b>	Niet gedetailleerd	Niet	Niet gedetailleerd	Niet
<b>7</b>	Gedetailleerd**	Gedetailleerd	Gedetailleerd*	Gedetailleerd*
<b>8</b>	Gedetailleerd**	Gedetailleerd*	/	/
<b>9</b>	Gedetailleerd**	Niet	Gedetailleerd*	Niet
<b>10</b>	Gedetailleerd*	Gedetailleerd	Niet gedetailleerd	Niet
<b>11</b>	Niet gedetailleerd	Niet gedetailleerd	Gedetailleerd	Gedetailleerd
<b>12</b>	Gedetailleerd*	Gedetailleerd*	Gedetailleerd	Niet
<b>13</b>	Niet	Niet	Gedetailleerd	Gedetailleerd*
<b>14</b>	Gedetailleerd*	Gedetailleerd*	Gedetailleerd*	Gedetailleerd*
<b>15</b>	Gedetailleerd*	Gedetailleerd*	Gedetailleerd*	Gedetailleerd*
<b>16</b>	Gedetailleerd*	Gedetailleerd*	Gedetailleerd*	Gedetailleerd
<b>17</b>	Gedetailleerd	Gedetailleerd	Niet	Niet
<b>18</b>	Gedetailleerd*	Niet gedetailleerd	Niet	Niet
<b>19</b>	Gedetailleerd**	Gedetailleerd*	Gedetailleerd*	Gedetailleerd*
<b>20</b>	Gedetailleerd**	Gedetailleerd*	Niet	Gedetailleerd*
<b>21</b>	Niet gedetailleerd	Gedetailleerd*	Gedetailleerd*	Gedetailleerd*

**Legende**

Gedetailleerd kan betekenen dat personeel in VTE\* of verantwoordelijke afdeling\*\*/budget\* of begrotingsartikel\* gekoppeld is aan specifieke doelstellingen of acties en/of dat er in een apart deel van het ondernemingsplan het personeels- en budgetkader uitgebreid besproken worden.



**> 4.1.7.      Koppeling van beleidsnota- en brief met ondernemingsplannen**

De ondernemingsplannen moeten een operationele vertaling zijn van de doelstellingen opgenomen in de beleidsbrieven van de minister.

We kunnen een verschuiving vaststellen naar explicieter en duidelijker aangeven wat de bijdrage van de organisatie zal zijn aan het verwezenlijken van de beleidsnota en/of - brief van de minister.

In de ondernemingsplannen van 2015 is er een verschuiving naar explicieter en duidelijker aan te geven wat de bijdrage van de organisatie zal zijn aan het verwezenlijken van beleidsnota en of -brief ten opzichte van de ondernemingsplannen 2013-2014, hoewel dit nog steeds lager ligt dan in de beheers- en managementovereenkomsten. In de ondernemingsplannen van 2015 wordt in 11 van de 20 gevallen een expliciete koppeling gemaakt en duidelijk aangeven welke bijdrage de organisatie levert aan het verwezenlijken van de doelstellingen uit de beleidsbrief. Dit ten opzicht van slechts 6 van de 21 ondernemingsplannen in 2013/2014, hoewel dit nog steeds lager ligt dan de 16 van de 21 beheersovereenkomsten waar deze koppeling aanwezig is. In de ondernemingsplannen van 2013-2014 werd vaak enkel verwezen naar de beheersovereenkomst waarbij het ondernemingsplan een loutere uitvoering was van de doelstellingen opgenomen in de beheersovereenkomst, dit is dus anders in de ondernemingsplannen van 2015.

**De afschaffing van de beheersovereenkomst als opvolgingsinstrument laat zich zichtbaar merken doordat de doelstellingen uit de beleidsnota- en brief prominenter wordt geplaatst in de ondernemingsplannen van 2015.**

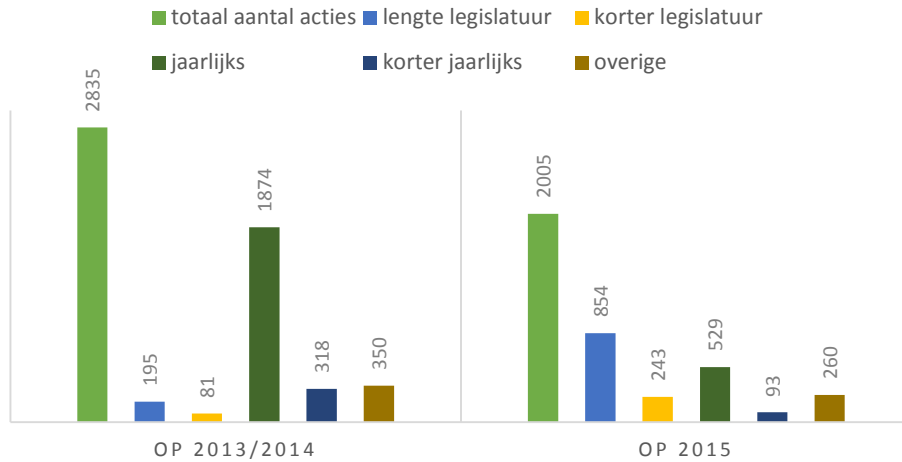
**> 4.1.8.      Tijds kader van acties**

In het eerste ondernemingsplan van een regeerperiode (31/3 van het eerste volledige regeringsjaar) moet meer aandacht besteed worden aan de strategische meerjarencomponent. Als we kijken naar het tijds kader dan vallen verschuivingen het eerst op bij de uitwerking van acties, aangezien strategische en operationele doelstellingen vaak hetzelfde zijn, met eventueel lichte nuanceverschillen, voor de hele regeerperiode.

Uit het onderzoek komt naar voren dat er een duidelijke verschuiving is naar meer acties met een meerjarig tijds kader in de ondernemingsplannen van 2015.

Opvallend wat betreft het tijds kader van acties is de stijging van het aantal acties met een meerjarig tijds kader en een daling van het aantal acties met een jaarlijks of korter dan jaarlijks tijds kader in de ondernemingsplannen van 2015. In 2015 heeft ongeveer 55% van de acties een meerjarig tijds kader, terwijl dit slechts om ongeveer 10% van de acties ging in de ondernemingsplannen van 2013/2014 (grafiek 5). Dit is een stap in de goede richting, al gaat het hier niet om de strategische meerjarige component, maar om de operationele uitwerking.

## GRAFIEK 5: TIJDSKADER ACTIES



De nieuwe instructies van de Vlaamse regering om ook een meerjarige component te integreren in het ondernemingsplan van 2015 zijn nagevolgd door de Vlaamse entiteiten, dit is te merken aan de toename van het aantal acties met een meerjarig tijds kader.

### > 4.2. Conclusie inhoudsanalyse

In dit deel zetten we de zeven belangrijkste bevindingen nog eens op een rij.

Ten eerste, in de ondernemingsplannen van 2015 vinden we in vergelijking met de vorige beheersovereenkomsten en ondernemingsplannen relatief minder strategische doelstellingen, meer operationele doelstellingen, die in mindere mate geoperationaliseerd zijn in acties. Bovendien, wanneer er wel acties zijn gegeven dan zijn er relatief minder acties per operationele doelstelling uitgewerkt dan voorheen.

Ten tweede, een meerderheid van de ondernemingsplannen heeft een hoog informatiegehalte zowel wat betreft de uitwerking van operationele doelstellingen in acties als de uitwerking van operationele doelstellingen/acties met indicatoren. Echter, operationele doelstellingen zijn in mindere mate uitgewerkt in acties en er zijn relatief minder van deze acties per operationele doelstelling. Bovendien heeft de uitwerking in indicatoren en normen in de ondernemingsplannen 2015 nog groeimarge, en neemt deze zelfs afneemt ten opzichte van de vorige periodes voor operationele doelstellingen, hoewel deze ongeveer gelijk blijft voor acties.

Ten derde, met de meetbaarheid van indicatoren zit het goed. Er worden amper narratieve niet-meetbare indicatoren gebruikt. Het aandeel kwantitatieve en mijlpaalindicatoren en het aantal doelstellingen/acties met dergelijke meetbare indicatoren neemt wel af ten opzichte van de vorige periode.

Ten vierde, de sterkere focus van de operationele doelstellingen op ‘activiteiten’, gecombineerd met het stijgend aantal operationele doelstellingen in de ondernemingsplannen 2015 geeft aan dat de inhoud van de opvolgings- en dialoogdocumenten naar activiteiten verschuift en steeds minder naar prestaties en effecten.

Ten vijfde, een laag aantal doelstellingen en acties zijn kwalitatief van aard. Dit is niet uniek voor de ondernemingsplannen van 2015 en vinden we ook terug bij de ondernemingsplannen van 2013/2014 en de management- en beheersovereenkomsten. Er is dus geen verbetering of verslechtering vast te stellen.

Ten zesde, we kunnen voor de ondernemingsplannen van 2015 vaststellen dat zowel de koppeling van personeelsinzet en budget met doelstellingen en/of acties terugloopt, alsook de gedetailleerdheid van het personeels- en budgettair kader los van deze koppeling met doelstellingen en/of acties. Dit wil zeggen dat voor een kleine meerderheid van de ondernemingsplannen van 2015 kan het informatiegehalte en de kwaliteit van het personeels- en budgettair kader nog kan worden verbeterd.

Positief is dat voor een minderheid van de ondernemingsplannen het informatiegehalte en de kwaliteit van het personeels- en budgettair kader nu al uitstekend is.

Ten zevende, het is zichtbaar dat de afschaffing van de beheersovereenkomst als opvolgingsinstrument zich laat merken doordat de doelstellingen uit de beleidsnota- en brief prominenter wordt geplaatst in de ondernemingsplannen van 2015. Het ondernemingsplan is niet langer een loutere uitvoering van de management- of beheersovereenkomst. Er wordt explicieter en duidelijker aangegeven wat de bijdrage van de organisatie zal zijn aan het verwezenlijken van de beleidsnota en/of -brief van de minister in de ondernemingsplannen in vergelijking tot het verleden.

In het algemeen kunnen we stellen dat de Vlaamse entiteiten nog groeimarge hebben wat betreft de aard, mate en kwaliteit van de informatie in het ondernemingsplan. Een leerproces moet worden doorlopen om de nieuwe instructies van de Vlaamse regering ten volle te implementeren in de ondernemingsplannen. Desalniettemin konden we verschillende positieve elementen terugvinden zoals het relatief hoge informatiegehalte wat betreft de uitwerking van operationele doelstellingen in acties en de koppeling met indicatoren en normen, net zoals het feit dat voor een minderheid van de ondernemingsplannen het informatiegehalte en de kwaliteit van het personeels- en budgettair kader nu al uitstekend is.

### **> 4.3. Interviews**

Via de interviews willen we vooral een antwoord bieden op de onderzoeksvragen die peilen naar de afwegingen die speelden tijdens de opmaak van het ondernemingsplan en mogelijke verklaringen voor geobserveerde trends, het ondernemingsplan in vergelijking met andere beheersinstrumenten; het ondernemingsplan als schakel tussen politiek en administratie; en naar de planlast, rapportering en informatieverspreiding naar andere (horizontale) entiteiten van de Vlaamse overheid. In totaal werden 12 interviews afgenomen met zowel departementen, agentschappen als kabinetsmedewerkers en de Inspectie van Financiën.

#### **> 4.3.1. Structuur & opbouw van het ondernemingsplan**

De meeste entiteiten zijn vertrokken vanuit de beleidsnota en ook de nota van de Vlaamse Regering voor de opbouw van hun ondernemingsplan, de beleidsdoelstellingen uit de nota hebben ze dan vertaald in concrete projecten en processen. Hieraan werden dan enkele beheersdoelstellingen, doelstellingen rond interne werking toegevoegd.

Dit vertrekpunt betekende voor sommige organisaties een omslag van de vroegere opbouw van het ondernemingsplan gebaseerd op de eigen afdelingen naar een opbouw gebaseerd op de beleidsdoelstellingen.

Dit maakte het makkelijker voor de minister om het ondernemingsplan te evalueren en leverde een meer geïntegreerd beeld op van de organisatie per doelstelling in plaats van een versnippering waarbij elke afdeling zijn eigen werking beschrijft. Het vertrekpunt vanuit de beleidsnota maakten het voor entiteiten enerzijds makkelijker, doordat ze vaak zelf meewerkten aan de beleidsnota of -brief, om de beleidsdoelstellingen te integreren en te vertalen in concrete acties in het ondernemingsplan. Enkele respondenten vermelden dat het departement hierin een coördinerende rol speelde en er verschillende malen met alle entiteiten binnen het beleidsdomein is samengezeten rond de thema's die ze naar voor willen brengen in de beleidsnota/brief en wat hun daarbij bindt. De betrokken personen hadden reeds inzicht in de prioriteiten van de minister en konden de gedachtegang volgen. Hierdoor konden de entiteiten nadien gemakkelijk de thema's en doelstelling van toepassing op de eigen organisatie eruit lichten. Anderzijds bracht de beleidsnota als basis voor het ondernemingsplan moeilijkheden met zich mee wanneer door fusies van verschillende domeinen dit een geïntegreerde beleidsnota opleverde en de doelstellingen van toepassing op de eigen organisatie hieruit moesten worden gedistilleerd. Bovendien zijn vele reguliere taken niet gevat in de beleidsnota, voor sommige entiteiten was dit dan ook de reden om niet te vertrekken vanuit de beleidsnota maar vanuit een eigen processchema.

Het project doelstellingenmanagement was een stimulans, inspiratiebron voor sommige entiteiten om de doelstellingencascade uit te bouwen en te werken met het onderscheid tussen projecten en processen. Dit project bood hen de bouwstenen aan om het plan mee op te stellen.

Hoe dan ook, zoals de geïnterviewde Inspecteur van Financiën aanhaalde, biedt de opmaak van het ondernemingsplan een momentum voor entiteiten om na te denken over de eigen projecten en processen, rekening houdend met de doelstellingen van de Vlaamse regering vervat in het regeerakkoord, beleidsnota's en -brieven en ook over de optimalisering van hun reguliere processen.

Enkele departementen maakten de keuze om enkel de 'vernieuwende', 'te ondernemen' projecten, 'dossiers waar beweging in zit' van het komende jaar en/of regeerperiode op te nemen. Dit betekent dat in deze ondernemingsplannen een significant deel van de dagdagelijkse, reguliere werking niet te vinden is. Deze departementen halen als reden aan dat deze taken vervat zitten in de oprichtingsakte en andere wetgeving en regulering en daardoor geen meerwaarde oplevert om deze op te nemen in het ondernemingsplan. Ze onderkennen echter wel het nadeel van deze opbouw dat er geen compleet beeld van de organisatie wordt gegeven, zeker wat betreft personeelsinzet en budget. Een groot deel van de reguliere werking valt buiten hun ondernemingsplannen en hier gaan wel veel middelen naartoe.

Agentschappen daarentegen benadrukten dat ze een zo compleet mogelijk beeld van de eigen werking wilden geven in het ondernemingsplan en zodoende alle reguliere processen en projecten hebben opgenomen.

Alle respondenten haalden aan dat continuïteit in het ondernemingsplan van belang is. Deze continuïteit wilden de entiteiten behouden door zowel verder te bouwen op de structuur van de vorige ondernemingsplannen (mits enkele wijzigingen in functie van de opbouw rond de beleidsdoelstellingen) als zowel de beleids- als beheerdoelstellingen mee te nemen doorheen de jaren. Dit verklaart waarom vele entiteiten wel met een tabelvorm hebben gewerkt, maar er niet voor gekozen hebben om gebruik te maken van het vrijblijvend sjabloon.

Alle respondenten onderstreepten het belang van het creëren van een draagvlak over de inhoud van het ondernemingsplan en hadden hier overleg over binnen de organisatie om zo de betrokkenheid van de medewerkers te vergroten. Het betreft hier voornamelijk overleg tussen afdelingshoofden/middenmanagement, die op hun beurt zorgen voor een draagvlak bij de rest van de medewerkers. Het is immers cruciaal dat alle medewerkers achter het plan staan want zij moeten het tot een goede uitvoering brengen.

Bij de opbouw van het ondernemingsplan hebben sommigen entiteiten extra aandacht gegeven aan het inbrengen van een meerjarige component, anderen zijn hier niet bewust mee omgegaan. Veelal werd ervoor gekozen om de meerjarige component daar waar het kon en met de nodige soepelheid te integreren op het niveau van de projecten en processen, doelstellingen zijn sowieso meerjarig. De afschaffing van de beheers- en managementovereenkomst bedreigt dan ook niet het langetermijnperspectief volgens de respondenten gezien het ondernemingsplan omkaderd wordt door andere lange-termijnplannen en het regeerakkoord. Bovendien zien de entiteiten niet veel verschil met de werking met zowel overeenkomsten als ondernemingsplannen. Het ondernemingsplan heeft nu de rol van ‘wederzijds engagement’ tussen administratie en politiek opgenomen en voorheen werden de management- en beheersovereenkomsten al als één geïntegreerd geheel benaderd voor de opvolging en evaluatie of enkel pro forma opgesteld. Desalniettemin blijven de entiteiten het ondernemingsplan voornamelijk als intern opvolgingsdocument gebruiken.

De respondenten benadrukten dat het werken met een ondernemingsplan met meerjarige component dat jaarlijks wordt geactualiseerd net beter toelaat om in te spelen op maatschappelijke veranderingen en gebeurtenissen. Eén respondent pleitte zelfs voor een rollend karakter van het ondernemingsplan, waarbij telkens de prioriteiten en concrete invullingen en accenten van projecten jaarlijks worden bijgesteld.

#### **> 4.3.2. Informatiegehalte & inhoudelijke kwaliteit van het ondernemingsplan**

##### Uitwerking in acties en indicatoren

In de inhoudsanalyse stelden we vast dat de uitwerking in operationele doelstellingen toeneemt, maar de verdere uitwerking in acties afneemt én dat de uitwerking in indicatoren en normen in de ondernemingsplannen 2015 nog heel wat groeimarge heeft, en zelfs afneemt ten opzichte van de vorige periodes. Een verklaring voor deze daling van het informatiegehalte van ondernemingsplannen wordt door de respondenten gezocht bij de fusies die vele entiteiten ondergaan en de zesde staatshervorming waardoor vele nieuwe taken moeten worden geïntegreerd in de organisatie. Enkele respondenten vermeldde dat ze voornamelijk hebben gefocust op de goede omschrijving van projecten en processen omdat deze meerdere jaren zullen meegaan en hierdoor minder aandacht hebben besteed aan de uitwerking in indicatoren en normen. Voor één organisatie zorgde ook de discussie met de minister en het kabinet over en de focus op de timing en prioritering van deze projecten ervoor dat er minder aandacht is besteed aan de uitwerking in indicatoren en normen. De fusies en de zesde staatshervorming vormen ook een mogelijk verklaring voor het toegenomen aantal operationele doelstellingen ten opzichte van het aantal acties. Zoals één organisatie aanhaalde was deze context van reorganisatie de reden om te werken met operationele doelstellingen die onder verschillende strategische doelstellingen pasten en hieraan geen acties te verbinden. Binnen een veranderende context wilden ze vermijden zich vast te rijden in concrete acties voor de ganse legislatuur, maar wel strategisch richting geven.

Uit de inhoudsanalyse stelden we bovendien vast dat in de ondernemingsplannen 2015 indicatoren en normen hoofdzakelijk worden aangegeven op het niveau van de acties: bij respectievelijk 55,5% van de acties wordt een indicator vermeld, en bij 47% een indicator én norm, streefwaarde of mijlpaal.

De verklaring hiervoor aangereikt vanuit de interviews is dat het makkelijker is om indicatoren te koppelen aan projecten en processen dan aan operationele doelstellingen en het daarenboven makkelijker is om indicatoren uit te werken voor beheersdoelstellingen dan voor beleidsdoelstellingen. Vele entiteiten zijn immers vertrokken vanuit een procesmap (kerntakenplan) voor de opbouw van hun ondernemingsplan en deze processen hebben veelal betrekking op de interne werking. Beleidsdoelstellingen zijn vaak ruimer, globaler en kwalitatiever van aard wat het moeilijker maakt om hieraan goede indicatoren te koppelen. Vooral departementen signaleerden dit. Sommige entiteiten kozen ervoor om indicatoren slechts op te nemen in bijlage, al dan niet gekoppeld aan doelstellingen.

De respondenten vermelden ook een aantal aandachtspunten waarvan ze dachten dit te verbeteren in de komende jaren. Ten eerste, entiteiten zouden ambitieuzer moeten zijn in het formuleren van doelstellingen en indicatoren. Te vaak wordt vertrokken vanuit acties en indicatoren waarvan vooraf geweten is dat ze gerealiseerd zullen worden. De planning wordt gemaakt in functie van het eigen kunnen en vaak wordt er vermeden om voor het verwezenlijken van projecten samen te moeten werken met anderen, wat vaak vereist is om meer complexe problemen aan te pakken. De geïnterviewde Inspecteur van Financiën sprak ook veelvuldig over de nood aan ambitie in het ondernemingsplan. Hij stelde vast dat enkele entiteiten de realisaties van het voorbije jaar weergeven in hun ondernemingsplan en dit een manier is om doelstellingen en indicatoren scherper te stellen.

Ten tweede, organisaties hebben de wil om weg te gaan van indicatoren die enkel peilen naar aantallen of volumes die weinig zeggen over het verwezenlijken van het echte doel van de organisatie. Ten derde, wanneer er goede indicatoren zijn geformuleerd moeten hier ook normen aan worden gekoppeld, dit is nog te vaak niet het geval. Ten slotte, binnen de organisatie moet er een groter bewustzijn komen over het onderscheid tussen processen en projecten, wat de opvolging van het ondernemingsplan ten goede zal komen.

### Focus van doelstellingen

Uit de inhoudsanalyse kwam naar voren dat indien in de ondernemingsplannen 2015 indicatoren worden gebruikt, het met de meetbaarheid van die indicatoren wel goed zit. Echter, de focus van de ondernemingsplannen verschuift meer en meer naar activiteiten en minder naar prestatie en effecten. Dit betekent dat de dialoog tussen politiek en entiteit over de ondernemingsplannen zich steeds meer richt (of kan richten) op activiteiten, in plaats van op te verwezenlijken prestaties of effecten.

De interviews leverden op dat dit voornamelijk te wijten is aan een terughoudendheid bij de entiteiten om resultaats-/prestatie- en effectindicatoren te koppelen aan operationele doelstellingen dan wel projecten of processen. Deze terughoudendheid komt voort uit het feit dat vele externe factoren een invloed kunnen hebben op het effect van het gevoerde beleid en het hierdoor niet lukt om het gewenste effect te bereiken of het moeilijk is te identificeren wat aan een bepaalde verandering in de maatschappij ten grondslag ligt. Hier wordt dan al snel de keuze gemaakt om deze effectindicatoren uit het ondernemingsplan te nemen want zowel administratie als politiek willen niet afgerekend worden op zaken waarop ze geen vat hebben. Activiteitsindicatoren (vb. 10 vergaderingen organiseren) worden ook nog al te vaak gekozen boven meer afdekkende prestatie-indicatoren. Opnieuw, wanneer de uitkomst moeilijk voorspelbaar is, willen organisaties hier niet op worden afgerekend en dus opteren ze voor de makkelijker haalbare activiteits-indicatoren. Zoals één respondent aanhaalde geldt dit vooral voor de huidige context van fusies waarin nog regelmatig wijzigingen worden doorgevoerd aan de organisatie waardoor er wordt geopteerd voor een procesmatige in plaats van resultaatgerichte invulling van het ondernemingsplan.

Daarnaast is een verklaring dat het ondernemingsplan niet vertrekt vanuit een langetermijnvisie op de te bereiken resultaten en effecten, maar eerder de dagdagelijkse werking van de organisatie. Een voorwaarde om te komen tot goede prestatie- en effectindicatoren is nu net een langetermijnvisie op deze te bereiken resultaten en effecten, maar denkoefeningen hierrond lopen vaak vast of worden geschrapt ten voordele van kortetermijnopdrachten. In deze schieten ook de beleidsnota en het regeerakkoord te kort. De politiek is dan ook voornamelijk geïnteresseerd in de realisaties tijdens de eigen regeerperiode en effecten zijn vaak pas later zichtbaar. Verder verklaren respondenten deze trend door de nood aan kwantificatie die hen in de richting van activiteitsopvolging duwt aangezien dit makkelijker te meten is. Vele respondenten geven aan dat de entiteit nog zoekende is naar valide manieren om effecten te meten.

De vraag naar valide meetmethodes stelt zich ook bij het meten van kwaliteit. Via de inhoudsanalyse konden we zien dat slechts een minderheid van de doelstellingen kwalitatief van aard is. Respondenten verklaarden dit door een gebrek aan valide meetmethodes en denkoefeningen hierover die sneuvelen voor het kortetermijnwerk. Enkele respondenten vermelden wel dat een kwaliteitsbeoordeling dan wel in mindere mate een onderdeel vormde van hun ondernemingsplan, ze dit sterker naar voor lieten komen in de rapportering over concrete processen en projecten en dat de kwaliteit van de eigen werking gewaarborgd werd door de verschillende stappen in een projectplan en gehanteerde werkmethodes. Twee agentschappen die zich bezighouden met wetenschappelijk onderzoek verklaarden dat bepaalde kwaliteitsvereisten inherent waren aan gehanteerde wetenschappelijke methodes en protocollen en de waarden die de organisatie waarborgt zoals objectiviteit, neutraliteit, etc. Wanneer een project of proces niet beantwoordt aan deze vereisten dan werd het gewoon niet meegeteld voor het behalen van een kwantitatieve norm.

Eén respondent haalde tevens aan dat zeker in de huidige besparingscontext en doordat de vraag het aanbod bij hen overschrijdt het cruciaal is een goed beeld te hebben van de output van de organisatie om te kunnen inschatten waar er geschrapt kan worden. Bijgevolg werd er meer gefocust op kwantiteit in het ondernemingsplan.

Anderen gingen de kwaliteit van hun werking dan weer na via klantenbevragingen, tevredenheidsenquêtes bij allerlei stakeholders of te kijken naar het aantal klachten. Deze initiatieven worden niet altijd jaarlijks ondernomen gezien de grotere vereiste inspanning en staan daarom buiten het ondernemingsplan.

#### Koppeling met personeel & budget

De inhoudsanalyse leverde op dat de koppeling aan personeelsinzet of budget of begrotingsartikel slechts voor een minderheid van de operationele doelstellingen en acties wordt meegegeven, alsook in slechts ongeveer de helft van de ondernemingsplannen 2015 gemaakt is. De geïnterviewde Inspecteur van Financiën maakte ook deze observatie en voegde hieraan toe dat wanneer organisaties wel een koppeling gemaakt hadden dit steeds op zeer uiteenlopende manieren was gebeurd. Hij verklaarde dit vanuit een gebrek aan centrale sturing om toch enige eenvormigheid en gelijkwaardigheid te bekomen.

De respondenten van de organisaties die deze koppeling wel maakten gaven aan dat het een grote inspanning vereist en de technische mogelijkheden ten volle zijn benut. Cruciaal om te komen tot een goede koppeling is een tijdsinschatting van de verschillende medewerkers<sup>5</sup> en te werken met een analytische boekhouding.

---

<sup>5</sup> De kerntakenoefening was een hulp in het kaart brengen van het aantal VTE per proces. Deze oefening was daarom een hulp bij het koppelen van het personeel aan concrete doelstellingen en/of projecten en processen.

De timing van de begroting bemoeilijkt deze oefening en een evolutie naar een prestatiebegroting is gewenst, zoals enkele entiteiten vermelden. Hoe dan ook, alle entiteiten waren het erover eens dat een betere afstemming van de begroting op de doelstellingen gewenst is.

Wat betreft het niveau waarop personeelsinzet en budget het best te koppelen vallen verschillen de meningen. Sommige entiteiten kozen ervoor om dit op het niveau van de operationele doelstellingen weer te geven omdat ze dit op het niveau van de acties niet haalbaar achten wegens te gedetailleerd. Andere entiteiten vertrokken net vanuit de projecten en processen om daaraan hun personeelsinzet en budget te koppelen aangezien het meeste budget vasthangt aan reguliere processen en voor deze processen een makkelijker tijdsinschatting door het personeel is te maken. Daarna was het volgens hen een kwestie van te sommeren om een getal te koppelen aan de operationele doelstellingen. Moeilijkheid hierin was een realistisch aantal VTE te bepalen wanneer medewerkers betrokken zijn bij meerdere projecten en processen.

Entiteiten die deze koppeling nog niet maakten haalden aan dat ze nog te weinig zicht hebben op personeel en budget omwille van recente fusies en technische beperkingen. Anderen maakten de keuze om dit niet te doen aangezien dit geen compleet beeld gaf van de organisatie omdat enkel 'vernieuwende' projecten en processen werden opgenomen in het ondernemingsplan en dus een significant deel van de processen en projecten en daarmee personeel en budget (binnen de reguliere werking) er buiten vielen. Nog een andere entiteit haalde aan dat ze een projectorganisatie zijn en hun personeel niet hebben gekoppeld aan doelstellingen zodat ze de beschikbare VTE flexibel kunnen inzetten naargelang de opdrachten die ze krijgen. Regelmatig vinden er verschuivingen plaats in functie van de aanwezige expertise binnen de organisatie omwille van gewijzigde opdrachten. Personeelsleden voeren tijdelijk een bepaalde opdracht uit en gaan dan weer verder met een andere opdracht. De respondent verduidelijkte dat dit heel anders was dan organisaties die meer procesmatige opdrachten hebben zoals het uitkeren van subsidies of het doen van inspecties waarbij het makkelijker is een vast aantal VTE toe te kennen.

Eén entiteit vermeldde ook dat ze gebruikmaakten van ondersteuning door AgO voor de opstelling van hun personeelsplan en de invulling ervan meer te laten aansluiten bij het kader van de Vlaamse Overheid en een zekere uniformiteit te bereiken. Dit was nuttig doordat ze geconfronteerd werden met fusies en hierdoor de vergelijkbaarheid werd verhoogd. AgO had hen enkele richtlijnen hierover bezorgd en een medewerker was naar een HR-netwerk bijeenkomst gegaan.

#### **> 4.3.3.    *Gebruik van het ondernemingsplan voor opvolging en rapportering***

Ten eerste kwam uit de interviews naar voren dat de entiteiten het ondernemingsplan hoofdzakelijk beschouwen als een intern opvolgingsdocument, een werkinstrument en als nuttige basis om de leidend ambtenaar te evalueren. Het wordt niet zozeer beschouwd als een document waardoor de politiek vooraf sturing kan geven aan de entiteit. In wat volgt maken we het onderscheid tussen de interne opvolging en rapportering van het ondernemingsplan en de opvolging door de minister en zijn kabinet.

##### Interne opvolging & rapportering

De geïnterviewde entiteiten gaven aan één keer per jaar, driemaandelijks tot maandelijks een interne tussentijdse opvolging van het ondernemingsplan te organiseren. Op deze overleg- en evaluatiemomenten wordt de stand van zaken besproken van verschillende projecten, hier wordt dan vooral gekeken naar de projecten die vertragingen oplopen of zijn stopgezet en wat de verklaringen hiervoor zijn. Het is immers belangrijk dit te kunnen verantwoorden naar de minister en zijn kabinet toe.



Een belangrijk kanaal voor deze interne opvolging is de directieraad/comité, de afdelingshoofden koppelen ook terug naar hun medewerkers over wat hier besproken is. Een handig instrument voor de interne opvolging en het genereren van tussentijdse rapporten is een digitaal monitoringssysteem (Traject dan wel een eigen ontwikkeld monitoringsysteem). De rapporten die hieruit rollen worden gebruikt als hefboom tijdens deze overleg- en evaluatiemomenten en wanneer afdelingshoofden toegang hebben tot de projecten waarvoor ze verantwoordelijk zijn werd dit ook gebruikt om medewerkers aan te sturen. Enkele respondenten gaven aan dat deze opvolging nog niet op punt stond en nog meer zijn ingang moest vinden in de organisatie.

Alle respondenten zeiden wel gebruik te maken van Traject dan wel een eigen monitoringstool in functie van de opvolging van het ondernemingsplan en ter ondersteuning van de overleg- en evaluatiemomenten. De entiteiten onderstreepten dat het cruciaal is dat deze tool is afgestemd op de eigen gewenste functionaliteiten (vb. tijdsregistratie, meerdere projectmedewerkers, etc.). Bovendien moet het een flexibel, dynamisch instrument zijn waarin gemakkelijk bijstellingen kunnen worden aangebracht. Het probleem van vele tools is dat ze een statisch instrument zijn waarin doelstellingen uitgewerkt in processen en projecten met indicatoren worden ingegeven maar waarna de realiteit deze inhaalt. Bijgevolg wordt aan relevantie ingeboet doordat het moeilijk is om deze processen en projecten bij te sturen.

Een voordeel van een digitaal monitoringssysteem is dat het kan blootleggen welke doelstellingen en projecten niet goed of logisch op elkaar zijn afgestemd. Via de tool is er een leerproces waardoor geleerd wordt projecten beter en accurater op te stellen en te evalueren. Andere voordelen zijn dat elk afdelingshoofd een actueel zicht kan hebben over de realisatiegraad van verschillende projecten waarvoor hij verantwoordelijk is en planlast kan verminderd worden door rapporten die er automatisch kunnen uitrollen. Respondenten vermeldde dat het in dit verband nuttig was om beleidsdomeinbrede afspraken te maken over hoe om te gaan met de tool zodat een zekere uniformiteit wordt bereikt en dit de gelijke behandeling van de verschillende entiteiten binnen een beleidsdomein ten goede komt.

Deze tussentijdse rapportering en interne opvolging werden ook door enkele entiteiten aangegrepen om een (meerdaagse) sessie te organiseren naar aanleiding van het nieuwe ondernemingsplan. Een grondige evaluatie van en visie op het ondernemingsplan zorgen voor een efficiëntere en ambitieuzere planning. Andere entiteiten kozen ervoor om een workshop te organiseren met alle entiteiten binnen het beleidsdomein naar aanleiding van de beleidsbrief. Doel was om de rode draad en raakvlakken te detecteren en zo te komen tot een minder lijvig en minder versnipperd document.

Op deze workshop was ook de gelegenheid om toekomstgericht te denken over de evolutie van het beleidsdomein en verder te gaan dan het vakjargon, zich te confronteren met andere entiteiten en hierdoor nieuwe inzichten op te doen. Deze dag leverde een overkoepelende gedragenheid op voor bepaalde thema's.

#### Opvolging door de minister en zijn kabinet en rapportering naar minister toe

De geïnterviewde entiteiten vinden de huidige omgang met het ondernemingsplan door de kabinetten gepast, omdat de kabinetten de entiteiten de nodige autonomie inzake de recurrente taken geven. De entiteiten vinden het belangrijk dat deze autonomie en de ermee samenhangende responsabilisering wordt gevrijwaard. De uitwerking van doelstellingen in acties en de koppeling van middelen aan deze doelstellingen in de ondernemingsplannen mag volgens de entiteiten niet resulteren in een eenzijdige sturing vanuit de kabinetten op deze acties en inzet van middelen. Dit wordt onderkent door de kabinetten, de interne werking behoort tot de bevoegdheid van de leidend ambtenaar.

### *Opmaak van het ondernemingsplan*

Tijdens de opmaak van het ondernemingsplan, gingen de entiteiten en kabinetten slechts in beperkte mate in dialoog. Kabinetsmedewerkers gaven aan dat het initiatief voor het ondernemingsplan voornamelijk bij de administratie ligt en er was voor de geïnterviewde entiteiten immers een grondige dialoog geweest bij de opmaak van de beleidsnota, waarvan het ondernemingsplan een doorvertaling is. Entiteiten geven aan dat er in het begin van het proces bij de opmaak van het ondernemingsplan een aantal afspraken worden gemaakt met de minister en het kabinet enkele richtlijnen meegeeft over waar ze willen op inzetten. Dit is steeds een constructieve dialoog, het gaat om een soort informeel vooroverleg. Dit aftoetsen is zeker belangrijk bij het begin van een nieuwe regeerperiode. De kabinetten letten in deze fase voornamelijk op enkele belangrijke dossiers/concrete acties<sup>6</sup> en de timing hierrond opgenomen in het ondernemingsplan. Kabinetsmedewerkers gaven aan dat ze hier scherpere timingen verwachtten en soms een andere prioritering van wilden zien dan de administratie initieel voorzien had, in functie van met de resultaten naar de regering te kunnen stappen. Over deze timingen en prioriteiten was er steeds overleg in goede verstandhouding en een inhoudelijke consensus werd hierbij uiteindelijk bereikt.

Slechts in een zeer beperkt aantal gevallen bereikte deze knelpunten het niveau van de administrateur-generaal en de kabinetschef en ook hier werd dit uiteindelijk opgelost naar ieders tevredenheid.

Sommige kabinetsmedewerkers wilden ook het formuleren van prestatie- en effect indicatoren stimuleren, rekening houdend met de fusie en besparingscontext waarin vele administraties zich bevinden en de moeilijkheden die dat met zich meebrengt. Andere kabinetsmedewerkers zeiden dan weer weinig gelet te hebben op het formuleren van indicatoren en dat deze vooral op initiatief van de administratie in het ondernemingsplan waren opgenomen. Er was bij sommige kabinetten ook een zekere terughoudendheid te bespeuren om prestatie- en effect indicatoren te formuleren uit angst hierop te worden afgerekend. Een kabinetsmedewerker gaf ook aan dat ze andere kanalen belangrijker vinden om het effect van beleid na te gaan, zoals bijvoorbeeld de stem van de burger wat niet te vatten is in een ondernemingsplan. Deze afweging gelde ook wat betreft de aandacht voor de koppeling van personeel en budget aan doelstellingen of acties. Sommige kabinetsmedewerkers bevonden het personeelsplan in bijlage als voldoende, terwijl anderen hier wel extra aandacht aan schonken.

Nadien wordt dit alles geformaliseerd in het ondernemingsplan, waarbij de entiteiten accenten leggen in het document.

### *Tussentijdse opvolging*

Het ondernemingsplan alsook de beleidsnota of -brief bieden een goede basis voor de dialoog en opvolging tussen administratie en kabinetten, waarbij de kabinetten de nadruk leggen op de beleidsdoelstellingen. Beheersdoelstellingen en reguliere taken worden geëvalueerd op de jaarlijkse evaluatie van de leidend-ambtenaar door de minister. Enkele kabinetsmedewerkers gaven ook aan dat ze kijken naar de uitvoering van aanbevelingen uit audit-rapporten door de administratie. Kabinetsmedewerkers onderstreepten hierbij het belang van een dialoog in een vertrouwensrelatie in plaats van een sturings-/controle relatie. Enkel dan kan er constructief gewerkt worden. Een kabinetsmedewerker stelde wel dat er grote verschillen zijn binnen kabinetten en tussen kabinetten over hoe met het ondernemingsplan wordt omgegaan. Dit is afhankelijk van de visie van de verantwoordelijke kabinetsmedewerker op de administratie.

---

<sup>6</sup> Dit aftoetsen is voornamelijk gefocust op de beleidsdoelstellingen maar in de besparingscontext kunnen ook zeer beperkt generieke doelstellingen worden besproken.

Sommigen hebben de visie dat er sterk moet ingegrepen worden omdat er anders te weinig initiatief uitgaat van de administratie. Anderen hebben meer vertrouwen in de kunde van de administratie en stellen kleinere wijzigingen voor.

De beleidsnota en -brief zijn een document van de minister zelf en dus wordt dit vaak als vertrekpunt genomen. Als de initiatieven opgenomen in deze documenten goed zitten dan is het ondernemingsplan ook uitgevoerd verduidelijkt een kabinetsmedewerker. Kabinetsmedewerkers gaven aan deze drie documenten door elkaar te gebruiken. Het regeerakkoord wordt gehanteerd wat betreft de uitwerking van principes over klantgerichtheid, HR, etc. in de ondernemingsplannen.

De administratie heeft het initiatief in het voorbereiden van deze tussentijdse opvolging. Zij geven een stand van zaken per project, waarbij de projecten die vertraging of zijn stopgezet en de redenen hiervoor nader worden bekeken door de kabinetsmedewerkers. Opvolging is een continu proces.

De door ons geïnterviewde entiteiten stelden dat de interactie tussen administratie en kabinet voor de tussentijdse opvolging van het ondernemingsplan vooral gebeurt via (ad hoc) bilaterale contacten en het Overleg Kabinet Administratie (OKA) - maandelijks overleg tussen leidend-ambtenaar en kabinetschef - waar voor cruciale projecten en beleidsdoelstellingen de stand van zaken wordt besproken en afgetoetst. Driemaandelijks wordt dan ook een rapport over de stand van zaken van alle projecten en processen voorgelegd aan het kabinet door de administratie. Op deze momenten wordt nagegaan wat de redenen zijn vertraging of stopzetting van bepaalde projecten of processen. Politiek gevoelige dossiers en thema's die in de media komen genieten extra aandacht. Deze kanalen worden vooral gehanteerd voor zaken die individueel vooropgesteld zijn vanuit de entiteit, voor zaken die de één-op-één relatie betreffen tussen minister en administratie.

Ook het managementcomité waarbij er een rechtstreekse koppeling is naar de beleidsraad waar de minister is vertegenwoordigd, is een kanaal voor opvolging. Deze kanalen worden vooral gehanteerd als het gaat om meer overkoepelende beleidsdoelstellingen waar verschillende entiteiten raakvlakken mee hebben.

Echter, enkele respondenten (zowel uit administratie als uit kabinet) vermelden dat onder (nieuwe) kabinetsmedewerkers er nog onvoldoende geweten is wat het doel is van het instrument 'ondernemingsplan' en hierdoor de opvolging minimaal blijft.

#### Advies van de Inspectie van Financiën

De geïnterviewde Inspecteur van Financiën vermeldde vooreerst dat alle ondernemingsplannen waarvoor hij verantwoordelijk was tijdig werden voorgelegd ter goedkeuring. Bij deze adviesverlening lette de Inspectie van Financiën op een aantal elementen.

Ten eerste, zijn alle opgelegde elementen door de Vlaamse regering aanwezig in het ondernemingsplan en is ook de integratie van de beleidsnota en de meerjarige component aanwezig? Voor deze twee laatste elementen werd in grote mate de verantwoordelijkheid bij het kabinet gelegd.

Ten tweede, is alles op een bevattelijke manier weergegeven, is de doelstellingencascade concreet en gedetailleerd uitgewerkt? De grootste punten van verbetering die de Inspecteur ter feedback heeft meegeven aan de entiteiten betreffen dan ook de bevattelijkheid van het ondernemingsplan. Hierbij benadrukte de respondent het onderscheid tussen het eigenlijke document en de monitoring ervan via bv. Excel of andere tools.

Wanneer derden slechts een uitrol uit deze monitoringstools krijgen dan komt dit de helderheid niet ten goede en bemoeilijkt dit de beoordeling van de kwaliteit van het plan door de summiere informatie die er is weergegeven.

Ten derde, wat is de mate van ambitie die in het ondernemingsplan vervat zit en zijn er gedetailleerde indicatoren en normen aanwezig? In dit verband haalde de respondent het probleem van de informatie-asymmetrie aan voor derden, doordat zij niet tot de administratie behoren is het soms moeilijk een oordeel te vellen over de redelijkheid van bepaalde mijlpalen of de adequaatheid van indicatoren. Een bezorgdheid die leefde was dat de mogelijkheid bestaat dat een leidend-ambtenaar wordt afgerekend op basis van een ambitieus engagement, terwijl deze evaluatie geen problemen oplevert voor andere leidend-ambtenaren die een veel minder serieus engagement zijn aangegaan.

Ten vierde, de Inspectie kijkt steeds naar het personeelsplan dat als bijlage is opgenomen in het ondernemingsplan. Belangrijk hierbij voor de komende jaren is dat entiteiten de impact van het kerntakenplan weergeven op de lopende processen en projecten, welke aanpassingen hieruit voortvloeien.

Uiteindelijk heeft de geïnterviewde Inspecteur van Financiën wel veel kritiek en suggesties ter verbetering gegeven, rekening houdend met het leerproces van organisaties en de context van reorganisatie waar sommige entiteiten zich in bevonden. Dit leidde echter zelden tot een ongunstig advies aangezien entiteiten dan in een nieuwe procedure bij Begroting terechtkomen en de Inspectie dit toch wilde vermijden.

De rol van de Inspectie van Financiën werd door sommige entiteiten als vreemd bevonden en enkele hadden hun bedenkingen hierbij. Ze stelden zich de vraag waarom de Inspectie een advies moest verlenen over een ‘afsprake’ tussen minister en leidend-ambtenaar.

Verder hadden de entiteiten ook verwacht dat de Inspectie enkel uitspraken zou doen over financiële en vormelijke aspecten en waren ze verrast ook feedback te krijgen over inhoudelijke elementen. De Inspectie van Financiën argumenteert echter dat het courant is advies in te winnen vooraleer een beslissing te nemen. Het is een goede zaak op voorhand een controle te doen in plaats van achteraf een controle uit te voeren op reeds voldongen zaken. Bovendien kan de Inspectie niets stopzetten, wel tijdelijk, maar ook niet wanneer ze een negatief advies geven. Hun advies kan steeds worden verworpen. De Inspecteur van Financiën heeft dan ook geadviseerd een adviesverzoek in te voeren voor elke ondernemingsplan in plaats van enkel het eerste van de legislatuur.

#### **> 4.3.4. Planlast**

Een van de doelen van het afschaffen van de beheers- en managementovereenkomst was het verminderen van planlast voor de organisaties. Alle respondenten melden dat de planlast ongeveer gelijk is gebleven of zelfs tijdelijk is gestegen door de vervroegde stopzetting van de beheers- en managementovereenkomst en de vervroegde rapporteringsdeadlines die nu volledig samenvallen met de regeerperiode. Vele van de geïnterviewde entiteiten zeiden *‘het is inderdaad één document minder’*. Echter, ze beschouwden de overeenkomst en het ondernemingsplan reeds als één geïntegreerd geheel of de overeenkomst werd enkel pro forma opgesteld waardoor dit niet echt een vermindering van de planlast inhield.

De tijdelijke verhoging van de planlast komt er doordat de rapporteringsdeadline nu eind januari ligt en de entiteiten al aan dit rapport moeten beginnen op het moment dat de looptijd van vele jaarlijkse projecten en meerjarig projecten met tussenliggende deadlines nog niet om is.

Dit maakt het moeilijker om te rapporteren aangezien er gewerkt wordt met inschattingen over de stand van zaken op het einde van het jaar en er dus geen absolute zekerheid bestaat over het behaalde resultaat aan het einde van de rit. Echter, de entiteiten vinden het een goede zaak dat de deadlines nu samenvallen met de regeerperiode en ervaren dit als logischer. Enkele respondenten gaven aan in het proces te zijn hun eigen planningscyclus hieraan aan te passen.

Positief volgens de respondenten is ook dat ze van de vele opgelegde, generieke elementen uit de beheers- of managementovereenkomst af zijn, ze kunnen nu meer hun eigen draai geven aan de invulling van het ondernemingsplan. De mogelijkheid om het ondernemingsplan als rollend te beschouwen en jaarlijks te actualiseren in overleg met de minister kan zorgen voor een vermindering van de planlast.

#### **> 4.4. Conclusie interviews**

In dit deel zetten we 12 belangrijkste bevindingen nog eens op een rij.

Ten eerste, voor de opbouw van het ondernemingsplan zijn de meeste entiteiten vertrokken vanuit de beleidsnota en de nota van de Vlaamse regering. Tegelijk hebben alle entiteiten aandacht geschonken aan de continuïteit van het ondernemingsplan door deels verder te bouwen op de structuur van voorgaande jaren. Allen onderstreepten ze het belang van het creëren van een inhoudelijk draagvlak binnen de organisatie in deze fase.

Ten tweede, respondenten verklaarden de daling van het informatiegehalte wat betreft de uitwerking in acties en indicatoren in de ondernemingsplannen van 2015 vanuit de context van fusies, de zesde staatshervorming die extra bevoegdheden naar het Vlaamse niveau bracht, en de opgelegde besparingen.

Ten derde, de inhoudsanalyse leverde op dat indicatoren - in de vorm van mijlpalen - voornamelijk werden gekoppeld aan projecten en processen. De entiteiten verklaarden dat dit niveau het makkelijkst is om indicatoren aan te koppelen aangezien vele entiteiten vertrokken vanuit hun procesmap en het doelstellingen vaak een te grote reikwijdte hebben.

Ten vierde, wat betreft deze uitwerking in indicatoren (en normen) en acties leefde er bij zowel de entiteiten, als kabinetsmedewerkers, als de Inspectie van Financiën het idee dat deze vooralsnog niet ambitieus genoeg werden opgesteld en hier een inspanning moest geleverd worden.

Ten vijfde, als we kijken naar de focus van doelstellingen dan konden we vaststellen dat deze vooral gericht zijn op activiteiten en minder op prestaties en effecten. Dit werd door de respondenten verklaard vanuit een terughoudendheid om zich te binden aan prestatie- of effect indicatoren respectievelijk omdat ze door de reorganisatie-context meer gefocust waren op het procesmatige in plaats van resultaatgerichte indicatoren, en waarop veel externe factoren een invloed kunnen hebben en een gebrek aan een langetermijnvisie hierop.

Ten zesde, tevens wat betreft de focus van doelstellingen stelden we vast dat de meerderheid van de doelstellingen kwantitatief van aard is. Hierbij werd vooral het gebrek aan valide meetmethodes aangehaald. Desalniettemin vermelden enkele entiteiten dat ze kwaliteitsvereisten wel degelijk opnemen in de rapportering en deze gegarandeerd worden door de gehanteerde werkmethode en protocollen.

Ten zevende, respondenten gaven aan dat het een inspanning vereist om personeelsinzet en budget te koppelen aan doelstellingen en/of projecten en processen. Cruciaal hierbij is over een tijdsinschatting van alle werknemers te beschikken en te werken met een analytische boekhouding. De timing en structuur van de begroting bemoeilijkt deze oefening, alsook de reorganisatie/fusie-context.

Ten achtste, het ondernemingsplan is het instrument bij uitstek om de interne werking op te volgen en te evalueren. Een digitaal monitoringssysteem (Traject of eigen ontwikkeld systeem) is hierbij een hulp. Het kanaal bij uitstek om het ondernemingsplan op te volgen is de directieraad. Tijdens deze evaluatiemomenten wordt er vooral gekeken naar projecten en processen die vertraging oplopen of zijn stopgezet.

Ten negende, tijdens de fase van de opmaak van het ondernemingsplan is er slechts in beperkte mate een dialoog tussen kabinet en administratie omdat er reeds intenser overleg heeft plaatsgevonden over de beleidsnota/brief. Kabinetten hebben in deze fase vooral aandacht voor de timing en prioritering van enkele cruciale projecten, waarover dan constructief overleg plaatsvindt met de administratie.

Ten tiende, zowel het ondernemingsplan als de beleidsnota/brief worden gebruikt voor de tussentijdse opvolging van de administratie door het kabinet. De interactie tussen kabinet en administratie vindt vooral plaats via het OKA, bilaterale contacten en naar aanleiding van de driemaandelijke rapportering. Hierbij wordt vooral gefocust op de beleidsdoelstellingen, de realisatie van de beheers- en generieke doelstellingen worden dan gereserveerd voor de jaarlijkse evaluatie van de leidend-ambtenaar.

Ten elfde, wat na de gesprekken met kabinetsmedewerkers opviel was dat er grote verschillen bestaan tussen en binnen kabinetten over de omgang met het ondernemingsplan en bij sommige kabinetsmedewerkers het ondernemingsplan als instrument onvoldoende bekend is.

Ten twaalfde, entiteiten gaven aan een tijdelijke verhoging van de planlast te ervaren door de vervroegde stopzetting van de overeenkomsten en de vervroeging van de rapporteringsdeadlines. Positief volgens alle entiteiten was dat de cyclus nu wel volledig samenvalt met de regeerperiode.

## 5. Best practices & aanbevelingen

### > 5.1. Structuur en inhoud van het ondernemingsplan

**BEST PRACTICE:** Een tabelmatige vorm van het ondernemingsplan zorgt voor een heldere structuur en opbouw.

**BEST PRACTICE:** Werk de doelstellingencascade volledig uit voor zowel beleidsdoelstellingen, beheersdoelstellingen (interne werking) en generieke doelstellingen (doelstellingen m.b.t. regeringsafspraken, diversiteit, gelijke kansen). Aan strategische doelstellingen zijn operationele doelstellingen gekoppeld waarvoor projecten en processen zijn uitgewerkt voor de volledige werking (inclusief recurrente taken).

- Doelstellingencascade m.b.t. beleidsdoelstellingen

#### VOORBEELD 1

*SD 1: De VMM zorgt voor de onderbouwing en afstemming van het milieu-, lucht- en waterbeleid en de actieve verspreiding van de hieraan gerelateerde informatie.*

*OD 1: Wij verzamelen, analyseren en ontwikkelen milieukennis.*

*Proces: onderbouwen milieubeleid Vlaanderen*

*OD 2: Wij adviseren en dragen bij aan de voorbereiding, opvolging en evaluatie van de regelgeving, de engagementen en het beleid inzake lucht en klimaat.*

*Proces: voorbereiden lucht- en klimaatbeleid*

*Project: evaluatie van de invoering LEZ*

#### VOORBEELD 2

*SD1: De VREG streeft naar een goed werkende en efficiënt georganiseerde elektriciteits- en aardgasmarkt in het Vlaams Gewest, die inspeelt op nieuwe uitdagingen en nieuwe technologieën.*

*OD1: De VREG bouwt relevante en adequate kennis op over de Vlaamse, Belgische, Europese en internationale context van de elektriciteits- en aardgasmarkt met het oog op de uitoefening van zijn taken.*

*Proces: Kennisopbouw over de evoluties in de elektriciteits- en aardgasmarkt in de andere Europese landen door informatie-uitwisseling en dialoog met de andere Europese regulatoren, via deelname aan werkzaamheden CEER*

### VOORBEELD 3

*SD 1: Een vlotte en consequente uitvoering van de nieuwe regelgeving is gegarandeerd.*

*OD 1.1: Het Onroerenderfgoeddecreet treedt in werking en zorgt voor vernieuwing en ontwikkeling in het beleidsveld.*

*Project: Bijkomende uitvoeringsbepalingen Onroerenderfgoeddecreet opmaken*

*Project: Een Vlaams depotnetwerk opstarten*

*Project: Proeftuinen onroerenderfgoedrichtplan organiseren*

- Doelstellingencascade m.b.t. beheersdoelstellingen

### VOORBEELD 4

*SD 1: Het kenniscentrum verder ontwikkelen zodat het bijdraagt aan het verhogen van het beleidsvoerend vermogen van de onderwijsinstellingen en aan de beleidsvoorbereiding in samenwerking met het managementcomité.*

*OD 1.1: Uitbouwen van ‘Mijn Onderwijs’ als een éénloket-platform*

*Actie: Mijn onderwijs - versie 2.0 realiseren*

*Actie: mijn onderwijs conform de roadmap uitrollen*

*Actie: een voorstel rond de verdere uitbouw als éénloket-platform formuleren*

*OD 1.2: Uitbouwen van de DWH-omgeving van het beleidsdomein Onderwijs en Vorming*

...

- Doelstellingencascade m.b.t. generieke doelstellingen

### VOORBEELD 5

*SD: Het departement streeft naar een welbevinden van zijn personeelsleden*

*OD: Door het globale preventieplan - gebaseerd op een risicoanalyse - uit te voeren en specifieke initiatieven te ondernemen wordt het welzijn van de personeelsleden bevorderd.*

*Actie: infosessies omtrent kantoorergonomie voor alle personeelsleden organiseren*

*Actie: alle personeelsleden van het departement de mogelijkheid geven om deel te nemen aan een actie m.b.t. de preventie van stress en burn-out i.k.v. stressmanagement.*



**BEST PRACTICE:** Koppel de operationele doelstellingen en/of projecten/processen aan meetbare indicatoren en normen. Ga hierbij verder dan enkel mijlpaal-indicatoren en -normen en maak werk van het uitdenken van indicatoren inzake prestaties (en effecten). Optimaal verwijzen strategische en operationele doelstellingen naar prestaties en eventueel effecten.

Een ondernemingsplan kan meer zijn dan een overzicht van wat de entiteit doet. Doelstellingen moeten ambitieus geformuleerd worden zodat het realiseren van de doelstelling geen automatisme wordt. Beleid heeft de intentie om een effect te hebben op de samenleving, en elke entiteit kan dus ook proberen na te gaan of dat effect er effectief is voor de doelstellingen waarvoor zij verantwoordelijk zijn.

Deze omslag moet gepaard gaan met een draagvlak zowel binnen de entiteit als bij de politiek. Er moet begrip voor zijn dat een veranderende maatschappelijke context een impact kan hebben op de verwezenlijking van doelstellingen. Hierop kan in zekere mate worden geanticipeerd door mogelijke externe factoren die een invloed hebben in kaart te brengen. Ook hier kan de studiedienst en input van de verschillende experts binnen een afdeling een hulp zijn.

Doelstellingen gekoppeld aan indicatoren en normen zijn optimaal SMART gedefinieerd: Specifiek, Meetbaar, Afgesproken, Realistisch en Tijdsgebonden. Indicatoren kunnen verschillende aspecten meten: middelen, activiteiten, prestaties, effecten en de omgeving. Om tot een selectie te komen van indicatoren kunnen volgende vragen gehanteerd worden (Windey & Verhoest, 2007):

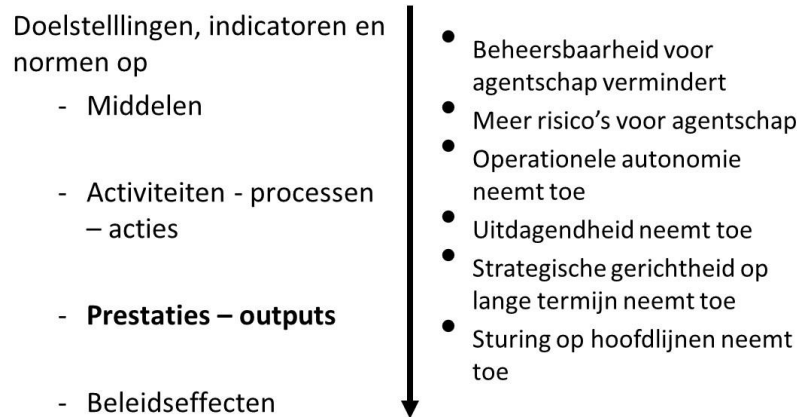
- Waarom werd deze indicator gekozen? (vraag naar de link met de gemeten doelstelling);
- Wat meet de indicator? Hoe wordt de te verkrijgen informatie aangewend? (vraag naar de betekenis van de indicator);
- Hoe wordt de informatie voor de indicator verzameld? (vraag naar het te gebruiken meetsysteem en de databron);
- Hoe accuraat is de geregistreerde en gerapporteerde informatie?
- Welke zijn de nadelen en beperkingen van de indicator?

Indicatoren moet zoveel mogelijk aan een aantal criteria voldoen. Ze moeten relevant zijn voor de missie en doelstellingen van de organisatie. Ze moeten een belang hebben en dus een zinvol aspect van de nagestreefde prestatie meten. Ze moeten verstaanbaar zijn voor de gebruiker. Indicatoren waarop de organisatie weinig impact heeft, kunnen niet worden gebruikt om op te sturen. Ook indicatoren die veel mogelijkheden bieden om die te manipuleren, zijn best te vermijden. De dataverzameling moet haalbaar zijn en moet alomvattendheid nastreven, waarbij zowel de gewenste effecten als ongewenste effecten in kaart worden gebracht. Een kosten-baten afweging is nodig, om te vermijden dat teveel indicatoren worden gemeten die weinig worden gebruikt om te leren en bij te sturen (Van Garsse & Windey 2006). De indicatorenset moet dus relevant, doelgericht, geschikt, evenwichtig, robuust, geïntegreerd en kosteneffectief zijn (Windey & Verhoest 2008).

Een evolutie naar het formuleren van indicatoren die peilen naar prestaties en effecten is gewenst. Figuur 1 geeft aan dat doelstellingen, indicatoren en normen die verwijzen naar middelen en activiteiten heel goed beheersbaar zijn voor een entiteit en weinig risico's inhouden voor het niet-behalen van deze doelstellingen. Naarmate doelstellingen, indicatoren en normen in een ondernemingsplan op het niveau van prestaties en zelfs effecten worden gedefinieerd worden deze uitdagender om te realiseren, en tegelijkertijd neemt ook de operationele autonomie van de entiteit toe, alsook de gerichtheid op lange

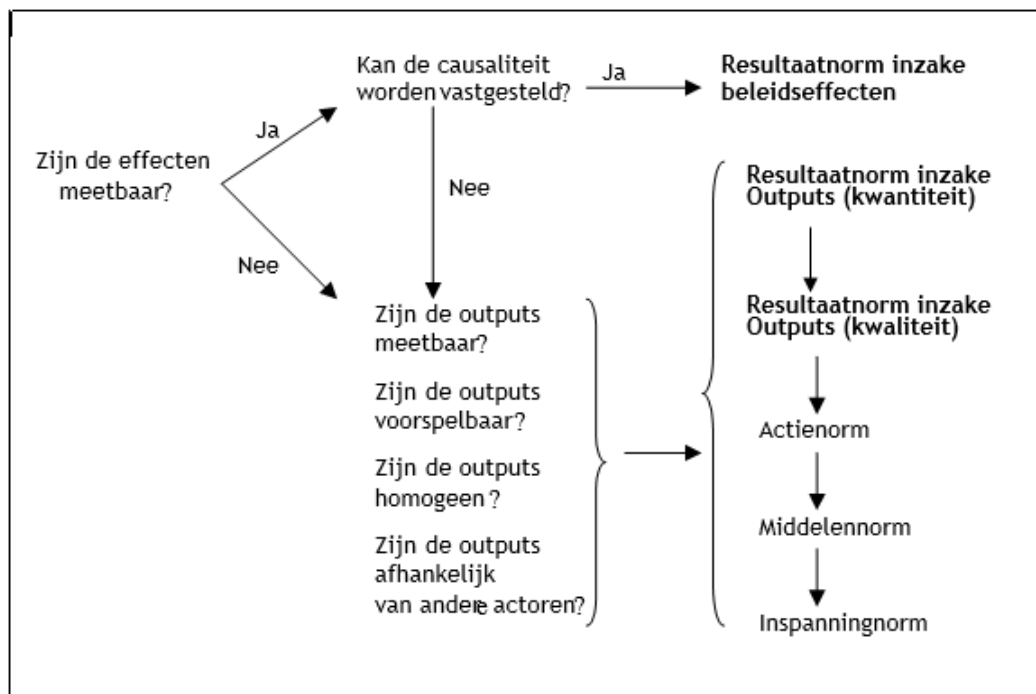
termijn en hoofdlijnen van dergelijke sturingsdocumenten. Bij de opstelling van doelstellingen, indicatoren en normen het ondernemingsplan dienen de entiteiten in samenspraak met de betrokken stakeholders de voor- en nadelen van indicatoren af te wegen, zoals weergegeven in figuur 1.

**Figuur 1: afwegingen van een entiteit om doelstellingen te richten op middelen, activiteiten, prestaties of effecten**



De indicatoren en normen van doelstellingen in het ondernemingsplan richt dus zich optimaal op de *prestaties* (volumes, bereik en directe impact) van de entiteit, maar omwille van problemen inzake *meetbaarheid, voorspelbaarheid, homogeniteit en afhankelijkheid van andere actoren* kan het in bepaalde gevallen onvermijdelijk terug te vallen op normen inzake kwaliteit, processen, en/of middelen (zie Figuur 2) (Windey & Verhoest 2008).

**Figuur 2: Terugvalposities voor indicatoren en normen**



Een goede indicator is slechts een eerste stap in het meten van de realisatie van doelstellingen, daarnaast moet er een duidelijke en uitdagende norm aan worden verbonden. Er moet verder gegaan worden dan enkel het meten van de huidige werking, er is een ambitieus doel nodig waartegen de realisatiegraad van doelstellingen kan worden afgetoetst. Aan indicatoren kunnen verschillende soorten normen gekoppeld worden, enkele mogelijke bronnen hiertoe zijn (Van Garsse & Windey, 2006):

- a. Historische gegevens: op basis van eerdere metingen wordt de norm scherper gesteld, wanneer deze gegevens niet beschikbaar zijn kan het eerste jaar als nulmeting worden gebruikt.
- b. Regelgeving en beleidsdocumenten
- c. Beste praktijken: door te kijken naar de resultaten van andere entiteiten voor vergelijkbare processen en projecten, kunnen de normen van de eigen organisatie worden bijgesteld. Uitwisselingen en een goede samenwerking binnen beleidsdomeinen kunnen bruikbare indicatoren en normen opleveren voor de eigen organisatie.

Cruciaal is dat de entiteit slechts verantwoordelijk gesteld wordt voor die normen die ze zelf kan beheersen en beïnvloeden, via haar operationele autonomie. Verdere kenmerken van goede resultaatsnormen in contractdocumenten zijn systematiek, beperktheid in aantal, beleidsmatige relevantie, een zekere flexibiliteit voor het beleid en voor de entiteit, toekomstgerichtheid, en rekening houdend met de beschikbare middelen (Windey & Verhoest 2008).

#### VOORBEELD 1 - doelstellingen die peilen naar prestaties

- OD: het departement realiseert de door de VR opgelegde besparingen op het personeelsbudget
- OD: we bereiken meer personen van vreemde herkomst met het individueel vormings- en begeleidingsaanbod
- OD: we verhogen de doeltreffendheid van inburgering
- OD: verminderen van de regeldruk en verbeteren van de wetgevingstechnische kwaliteit en de praktische toepasbaarheid van decreten en uitvoeringsbesluiten
- OD: het agentschap onroerend erfgoed digitaliseert de dienstverleningsproducten en zet in op een maximale digitale ontsluiting van kennis ten behoeve van haar partners
- OD: versterken van de externe communicatie zodat de rol van IWT in het Vlaamse innovatiegebeuren beter gekend wordt en het bereik van de diverse doelgroepen verbetert
- SD We organiseren een behoeftegedkend individueel vormings- en begeleidingsaanbod voor personen van vreemde herkomst
  - OD We verhogen de doeltreffendheid van inburgering
  - OD We bereiken meer personen van vreemde herkomst met het individueel vormings- en begeleidingsaanbod

VOORBEELD 2 - doelstelling met *prestatie-indicatoren en mijlpalen en normen*

In volgend tabel hebben we tussen haakjes toegevoegd of het gaat om een prestatie-indicator dan wel een mijlpaal.

SD 1: De VMM zorgt voor de onderbouwing en afstemming van het milieu-, lucht- en waterbeleid en de actieve verspreiding van de hieraan gerelateerde informatie.				
Operationele doelstellingen	Proces/project	Processen en projecten	Indicator	Streefdatum/ - streefwaarde
<b>OD 1: Wij verzamelen, analyseren en ontwikkelen milieukennis</b>  VTE: 10,5  Middelen: 562 k.euro	Proces	Onderbouwen milieubeleid Vlaanderen	1. Aantal gepubliceerde MIRA onderzoeksrapporten ( <i>prestatie-indicator</i> )  2. Geactualiseerde evaluatie van de toestand van het milieu in Vlaanderen d.m.v. een rapport (en/of) bijgewerkte indicatoren op het internet ( <i>prestatie-indicator</i> )  3. Publicatie MIRA-topic rapporten ( <i>mijlpaal</i> )  4. Tijdige beschikbaarheid van een Milieuverkenning ( <i>mijlpaal</i> )	1. 3 per jaar  2. 100 indicatoren per jaar  3. 31/12/2015  4. 31/12/2018

VOORBEELD 3 - doelstelling met *prestatie-indicatoren* met normen

OD: We tonen aan dat bedrijven op een kostenefficiënte manier hun materialenbeleid kunnen verduurzamen

Onderwijs als brug naar burger en bedrijven (VMP)	
<b>Doel</b>	Duurzaam materialenbeheer in het onderwijs verankeren, van basisonderwijs tot hoger onderwijs
<b>Looptijd</b>	2015-2020
<b>Resultaten 2015</b>	De Ecodesign-in-het-onderwijskit (EHO-kit) wordt verspreid naar de relevante opleidingsverantwoordelijken en met docenten zijn workshops georganiseerd. Voor 20% van de relevante opleidingen is één workshop gerealiseerd of 20% van de afstuderende studenten uit de relevante opleidingen zijn gevat.

VOORBEELD 4 - doelstelling met prestatie-indicatoren en normen

7 We bouwen Kind en Gezin verder uit als efficiënte en slagkrachtige organisatie waarin mensen met volle goesting aan de slag gaan.					
	2011	2012	2013	2014	Projectie 2015
Aantal personeelsdossiers per dossierbeheerder	108	117	114	116	Doel: 120
Personeelstevredenheid op basis van personeelspeiling	/	4,5 (VO: 4,2)	/	4,5 (VO: 4,3)	Doel: koppositie binnen VO behouden
Algemene tevredenheid over leidinggevend en op basis van BUE (gemiddelde score Vlaamse Overheid tussen haakjes)	Middenkader: 3,7 (3,6)	Lager kader: 3,8 (3,8)	Middenkader: 3,9 (3,7)	Lager kader: 3,8 (VO: 3,8) Middenkader: 3,8 (VO: 3,7)	Doel: betere score dan VO
Aandeel personeelsleden die wissellieren	108	N.B.	12	13	/

## VOORBEELD 5 - doelstellingen met prestatie-indicatoren

SOD3: We voorkomen nieuwe bodemverontreiniging. Indien deze toch voorkomt, laten we onmiddellijk saneren. Historische verontreiniging pakken we zo snel mogelijk aan, zodat alle historisch verontreinigde gronden gesaneerd zijn tegen 2036.

Indicatoren:

- Eind 2016 is de informatie over risico-inrichtingen in exploitatie op het grondgebied van steden en gemeenten uitgewisseld. De gronden met historische risico-activiteiten zijn geïnventariseerd tegen eind 2017.
- We verankeren in de wetgeving dat alle risicogronden tegen 2025 onderzocht moeten zijn.
- Bij 50% van de gronden met potentieel bodembedreigende inrichtingen of activiteiten met saneringsnoodzaak is de sanering in 2020 gestart (d.w.z. een bodemsaneringsproject is conform verklaard).

SOD4: Ons duurzame bodembeheer draagt bij tot economische ontwikkeling, een efficiënt ruimtegebruik en een gezonde leefomgeving.

Indicator:

- in kwetsbare gebieden (= grondwaterwingebieden met hun beschermingsgebied) zijn tegen 2019 alle saneringen minstens opgestart (d.w.z. een bodemsaneringsproject is conform verklaard).

SOD5: De OVAM ontwikkelt zich nog meer als de drijvende kracht van het duurzame bodembeheer in Vlaanderen en zet hierbij maximaal in op openheid en toegankelijkheid.

Indicator:

- In 2020 is het grondeninformatieregister maximaal ontsloten via het geoloket.

## VOORBEELD 6 - doelstellingen met prestatie-indicatoren

*SD Een kennisgedreven administratie ten dienste van de lokale besturen*

- *OD Een Agentschap Binnenlands Bestuur nieuwe stijl, met aandacht voor diversiteit:*
  - *10% personeelsleden van allochtone afkomst*
  - *40% vrouwelijke personeelsleden in top- en middenkader*
  - *3% personeelsleden met een arbeidshandicap*

*ABB groeit naar een organisatiecultuur van openheid, daadkracht, vertrouwen en wendbaarheid*

- *Score op de vragen van de cluster waarden in de tweejaarlijkse personeelspeiling is minstens gelijk of stijgend ten aanzien van de vorige personeelspeiling*

#### VOORBEELD 7 - doelstellingen die peilen naar effecten

- OD: de OVAM doet Vlaanderen materiaalbewuster bouwen en verbouwen
- OD: we verhogen de hoeveelheid recycleerbare kunststoffen in Vlaanderen in een gesloten kringloop
- OD: in 2030 gaat Vlaanderen op een duurzame en geïntegreerde manier om met alle biomassa(rest)stromen
- SD We versterken de bestuurskracht van lokale besturen in het voeren van een lokaal integratiebeleid
  - OD We versterken de regierol van de lokale besturen
  - OD We versterken het integratie- en inburgeringsbeleid in Brussel
  - OD We verbeteren de woonsituatie van woonwagenebewoners

#### VOORBEELD 8 - doelstellingen met indicator die peilen naar effecten

- OD: DEWI optimaliseert het economisch (overheids)instrumentarium - kengetallen rond beleidsimpact hieraan gekoppeld:
  - Investeringsratio
  - Snelgroeiende bedrijven
  - Aandeel zelfstandigen in bevolking 15-64 jaar
  - Aandeel vrouwen & ouderen niet loontrekkenden
  - Aantal Btw-plichtige ondernemingen
  - Overlevingsgraad ondernemingen op 5 jaar (proportioneel)
- OD: DEWI draagt bij tot een goed uitgebouwd(e) onderzoek(sinfrastructuur)
  - Nieuwe doctoraathouders/1000 inwoners
  - O&O personeel/beroepsbevolking
- OD: DEWI optimaliseert het innovatiecentrum
  - Publicaties/ 10000 inwoners
  - Citatie-impact
  - % privaat gefinancierd van de O&O-uitgaven in het hoger onderwijs

- EPO-octrooiaanvragen/mio inwoners
- OD: Duurzaam bodembeheer is essentieel voor een gezonde en kwaliteitsvolle leefomgeving
  - Project Woonzones: In 2015 worden minstens 400 bijkomende percelen opgenomen in een woonzoneproject
- SD Bestuurskrachtige steden en gemeenten met meer bevoegdheden en autonomie
  - OD Afslanking van de provincies - effectindicator:
  - Halvering van het totaal aantal provincieraadsleden bij de eerstvolgende algemene verkiezing van de provincieraden in 2018



**BEST PRACTICE:** Maak werk van het formuleren van doelstellingen en normen gericht op kwaliteit(sverbetering) van diensten alsook het meten van kwaliteit. Optimaal verwijzen bepaalde strategische en operationele doelstellingen naar kwaliteit. Mogelijke kwaliteitsindicatoren zijn: tijdigheid, correctheid, toepasbaarheid, leesbaarheid, etc. (Van Garsse & Windey, 2006).

Door kwaliteitsvereisten te verbinden aan doelstellingen kan het resultaat van de projecten en processen die eronder vallen ook inhoudelijk worden beoordeeld en niet louter wordt gekeken naar aantallen of volumes waarmee niet de volledige doelstelling wordt afgedekt.

#### VOORBEELD 1 - doelstellingen met kwaliteitsindicatoren

- OD: Wij optimaliseren en bouwen luchtemmissiemeetnetten verder uit en verfijnen, optimaliseren en onderhouden de scenario-, interpolatie- en voorspellingsmodellen lucht. Wij rapporteren de meet- en modelresultaten van luchtverontreinigende stoffen conform de internationale verplichtingen en de verschillende klantenvereisten.
  - Proces: monitoren en rapporteren luchtkwaliteit (incl. waarschuwingen bevolking overschrijdingen luchtkwaliteitsnormen)
    - Indicatoren
      1. % dagelijks correct voorspelde luchtkwaliteitsindexen
      2. Tijdig ingediende Europese en internationale rapporteringen
      3. Jaarrapport 'Luchtkwaliteit 201X' beschikbaar
      4. % correct voorspelde zomer- en wintersmogepisodes
    - Norm
      1. 90%
      2. 100% tijdig
      3. Jaarlijks beschikbaar uiterlijk op 01/12/201X+1
      4. 75%
- OD: het agentschap handelt subsidieaanvragen correct af
  - Indicator: Jaarlijks gebeurt een steekproefsgewijze controle van een representatief staal aan dossiers, waarvan een verslag wordt opgemaakt. In dat verslag worden beheersmaatregelen opgenomen n.a.v. eventuele fouten die zouden gedetecteerd zijn en waarvoor verdere acties worden ondernomen (Ja/nee).
- OD: het agentschap behandelt subsidieaanvragen en dossiers tijdig
  - Indicator: minstens 95% van de dossiers worden behandeld binnen de na te streven gemiddelde doorlooptijden per fase.

- OD: het agentschap staat in voor de uitbetaling van de toelagen op de periodieke en prestatie-gebonden beschikbaarheidsvergoedingen voor de verschillende projecten gedurende de looptijd van het DBFM-programma. Het agentschap staat ook in voor de uitbetaling van een basistoelage en een recurrente toelage aan de onderwijskoepels en het Gemeenschapsonderwijs voor hun ondersteuning van het DBFM-programma.
  - Indicator: jaarlijks gebeurt een steekproefsgewijze controle van een representatief staal aan dossiers, waarvan een verslag wordt opgemaakt. De contractueel opgelegde betalingstermijnen en de vigerende regelgeving worden 100% gerespecteerd (ja/nee).

#### VOORBEELD 2 - processen met kwaliteits-indicatoren

- Proces: monitoren en rapporteren luchtkwaliteit (incl. waarschuwingen bevolking overschrijdingen luchtkwaliteitsnormen)
  - Indicator: % dagelijks correct voorspelde luchtkwaliteitsindexen
  - Indicator: % correct voorspelde zomer- en wintersmogepisodes
- Proces: inventariseren en rapporteren luchtemissies
  - Indicator: tijdig ingediende Europese en internationale rapporteringen
- Proces: het tijdig en correct betalen van het salaris van het personeel van het hoger onderwijs
  - Indicator: aantal tijdig betaalde salarissen t.o.v. alle betaalde salarissen
  - Indicator: aantal correct betaalde salarissen t.o.v. het totaal aantal proefbetalingen o.b.v. Proeflistings
- Proces: voordracht, benoeming, eedaflegging en ontslag burgemeesters
  - Tijdigheid: 100% van de dossiers aan de minister voorgelegd binnen de 14 dagen na het advies van de procureur en de gouverneur

#### VOORBEELD 3 - Kwaliteitsindicatoren

##### Kritieke succesfactoren

##### Snelle en correcte aflevering van bodemattesten:

- 99% van de aangevraagde bodemattesten voor niet-dossiergebonden gronden wordt afgeleverd binnen de 14 dagen.
- 90% van de dossiergebonden bodemattesten wordt afgeleverd binnen de 60 dagen.

Snelle en correcte behandeling van bodemonderzoeken:

- 90% van de ingediende oriënterende bodemonderzoeken wordt behandeld binnen de 60 dagen.
- 90% van de ingediende beschrijvende bodemonderzoeken wordt behandeld binnen de 60 dagen.
- 90% van de ingediende bodemsaneringsprojecten wordt beoordeeld binnen de 90 dagen.
- 90% van de beoordelingen van het voorstel financiële zekerheid tot bodemsanering zal gebeuren binnen de 30 dagen.

**BEST PRACTICE:** Maak een koppeling met personeelsinzet en budget op het niveau van de operationele doelstellingen en/of projecten/processen. Maak vooreerst werk van een tijdsinschatting van VTE en maak in tweede instantie werk van een versleuteling van budgetten en uiteindelijk een analytische boekhouding. Dit is ook nuttig in het licht van de evolutie naar een prestatiebegroting.

**VOORBEELD 1 - doelstellingen met koppeling personeel en budget**

Doelstellingen	Totaal # VTE per doelstelling	Totaal (€)	Aandeel in totaal
<b>SD 1: De VREG streeft naar een goed werkende en efficiënt georganiseerde elektriciteits- en aardgasmarkt in het Vlaams Gewest, die inspeelt op nieuwe uitdagingen.</b>	<b>15,90</b>	<b>2.647.561,27</b>	<b>52,95%</b>
OD 1.1: De VREG bouwt relevante en adequate kennis op over de Vlaamse, Belgische, Europese en internationale context van de elektriciteits- en aardgasmarkt met het oog op de uitoefening van zijn taken.	1,05	139.867,69	2,80%
OD 1.2: De VREG zorgt voor voldoende en duidelijke regels om de elektriciteits- en gasmarkt correct en efficiënt te doen werken en zorgt ervoor dat de marktorganisatie en -regels tijdig inspelen op nieuwe uitdagingen en technologieën.	1,70	220.490,69	4,41%
...	...	...	...
<b>SD 2: De VREG wil de betrouwbaarheid en efficiëntie van het Vlaams distributienet en de verdeling van elektriciteit en gas van producent tot gebruiker tegen correcte nettarieven via dit net waarborgen en ervoor zorgen dat daarbij wordt ingespeeld op nieuwe uitdagingen en nieuwe technologieën.</b>	<b>7,50</b>	<b>1.448.853,60</b>	<b>28,98%</b>
OD 2.1: De VREG bouwt kennis op over de Vlaamse, Belgische, Europese en internationale context van het beheer van elektriciteits- en gasnetten en de tarieven voor aansluiting op en toegang tot deze netten	0,65	83.774,05	1,68%
....	...	...	...
<b>Totaal uitgaven 2015</b>	<b>30,10</b>	<b>5.000.000,00</b>	<b>100,00%</b>

VOORBEELD 2 - koppeling met personeel en budget

SD 1: De VMM vermindert het risico op wateroverlast, verbetert de ecologische toestand en zorgt voor een passende integratie in de omgeving door het beheer van de onbevaarbare waterlopen 1 <sup>e</sup> categorie.				
Operationele doelstellingen	Proces/project	Processen en projecten	Indicator	Streefdatum/ -streefwaarde
<b>OD 1: Wij voeren onderhouds- en herstellingswerken uit op de onbevaarbare waterlopen 1<sup>e</sup> categorie en hun oeverzones en overstromingsgebieden.</b>  VTE: 25,3  Middelen: 4.980 k.euro	Proces	Beheren onbevaarbare waterlopen	1. % waterlopen 1 <sup>e</sup> cat. waarvoor grondige jaarlijkse schouwing is gebeurd  2. % waterlopen 1 <sup>e</sup> cat. waarvoor het nodige onderhoud i.f.v. een evenwichtig waterbeheer is uitgevoerd	1. Min. 95%  2. Min. 95%
	Project	Onderzoeken mogelijkheden tot uitbreiding van het instrumentarium voor de paraatheid	Tijdige beschikbaarheid	Eind 2019

> 5.2. Gebruik van het ondernemingsplan voor opvolging en rapportering

> 5.2.1. *Interne opvolging*

**BEST PRACTICE:** Maak werk van een draagvlak binnen de entiteit, zodat het ondernemingsplan een levend instrument wordt.

**BEST PRACTICE:** Maak gebruik van een digitaal monitoringssysteem (vb. Traject of een eigen ontwikkeld systeem) voor de opvolging van het ondernemingsplan.

**BEST PRACTICE:** Organiseer vb. jaarlijks of meerdere keren per jaar een workshop ter evaluatie en om de toekomstige invulling van het ondernemingsplan te vormen. Dit kan een moment zijn om te bekijken wat er goed loopt, waar moet worden bijgestuurd, wat er is stopgezet en de verklaringen hiervoor te bespreken en hierop in te spelen in het komende ondernemingsplan.

> 5.2.2. *Opvolging door de minister en zijn kabinet*

**BEST PRACTICE:** Gebruik het ondernemingsplan als een dialooginstrument tussen politiek en entiteit om de ontwikkeling en de uitvoering van het beleid op te volgen, ga elk een gesprek aan vanuit de eigen autonome rol en verantwoordelijkheid. In dit gesprek maken de minister en de leidend ambtenaar zelf de keuze om meer nadruk te leggen op activiteiten, resultaten of effecten.

**BEST PRACTICE:** Denk reeds bij de opmaak van de beleidsnota- en brief na over de vertaalbaarheid van de beleidsdoelstellingen in het ondernemingsplan van de betrokken entiteiten. De koppeling van de beleidsnota/brief met het ondernemingsplan kan in bepaalde gevallen nog explicieter gebeuren. Belangrijk is dat beleidsnota en -brief een heldere structuur hebben die een koppeling toelaat.

**BEST PRACTICE:** Initieer regelmatig opvolgingsgesprekken tussen kabinet en entiteit om de uitvoering van beleids- en beheersdoelstellingen te bespreken naar hoofdlijnen en waarbij de belangrijkste projecten en processen en hun indicatoren er worden uitgelicht. Het is daarbij belangrijk dat de autonomie en responsabilisering van de leidend ambtenaar inzake de inzet van middelen en personeel, en de uitvoering van recurrente taken gerespecteerd wordt.

## 6. Eindconclusie

Het doel van dit onderzoek was de inhoudelijke kwaliteit en het informatiegehalte van de ondernemingsplannen van 2015 te vergelijken met de vorige generatie ondernemingsplannen en management- en beheersovereenkomsten, en inzichten te verwerven inzake de interne opvolging en de opvolging door het kabinet van de nieuwe ondernemingsplannen. Dit naar aanleiding van de afschaffing van de beheers- en managementovereenkomst als opvolgingsinstrument voor de Vlaamse entiteiten. Uit eerder onderzoek was naar voren gekomen dat de beheers- en managementovereenkomsten nooit ten volle zijn gebruikt als opvolgings- en sturingsinstrument.

De resultaten gepresenteerd in dit rapport wijzen uit dat het ondernemingsplan een nuttig instrument is voor de interne sturing en opvolging binnen entiteiten en als dialooginstrument tussen kabinet en entiteiten. Het kan bovendien zorgen voor een optimalere koppeling van de beleids-, organisatie-, begrotings- en personeelscyclus.

Als we kijken naar het informatiegehalte van de ondernemingsplannen van 2015, dan zien we dat een meerderheid van de ondernemingsplannen een hoog informatiegehalte heeft. Zowel de operationele doelstellingen zijn goed uitgewerkt in projecten/processen als de koppeling van doelstelling en/of projecten/processen met indicatoren zit goed. Dit is een verbetering ten opzichte van de ondernemingsplannen van 2013/2014. Daarnaast geeft de meerderheid van de ondernemingsplannen ook duidelijk doelstellingen en acties weer en werkt via een tabelmatige voorstelling, maar volgen entiteiten hierbij niet het vrijblijvende sjabloon 'ondernemingsplan'. Uit de interviews kwam dan ook naar voren dat de beleidsnota en de nota van de Vlaamse regering als basis worden genomen voor de opmaak van het ondernemingsplan, maar dat tegelijk continuïteit belangrijk is voor de entiteiten en hierbij wordt gekozen om verder te bouwen op de structuur van eerdere ondernemingsplannen. In de fase van de opmaak van het ondernemingsplan is het daarnaast cruciaal om een inhoudelijk draagvlak binnen de organisatie te creëren. Positief is bovendien dat voor een aantal van de ondernemingsplannen het informatiegehalte en de kwaliteit van het personeels- en budgettair kader nu al uitstekend is.

Echter, het nut van ondernemingsplannen is nog niet altijd optimaal aangewend. Via de inhoudsanalyse stelden we vast dat de uitwerking in operationele doelstellingen toeneemt, maar de verdere uitwerking in acties afneemt; en dat ook de uitwerking in indicatoren en normen afneemt. Entiteiten verklaarden de eventuele daling van het informatiegehalte in sommige ondernemingsplannen omwille van fusies en reorganisatie, de zesde staatshervorming die extra bevoegdheden met zich meebracht en de besparingen. Uit de interviews kwam verder naar voren dat het moeilijk is ambitieuze indicatoren op te stellen die verder gaan dan mijlpaalindicatoren en -normen gezien er vaak vertrokken wordt vanuit een procesmap en doelstellingen een te grote reikwijdte hebben waardoor indicatoren vaak gekoppeld worden aan processen en projecten. Echter, uit de inhoudsanalyse komt naar voren dat wanneer er indicatoren gebruikt wordt het met de meetbaarheid wel goed zit, hoewel het aandeel kwantitatieve en mijlpaal-indicatoren en aantal doelstellingen/acties met dergelijke meetbare indicatoren wel duidelijk afneemt ten opzichte van de periode voor 2015. Als we de focus van doelstellingen nader bekeken dan viel het op dat deze meer en meer verschuift naar activiteiten en minder naar prestaties en effecten, en dat een minderheid van de doelstellingen gericht is op borging en verbetering van kwaliteit. Respondenten verklaarden deze trends door een terughoudendheid ten aanzien van prestatie- en effectindicatoren vanwege de reorganisatie-context, de vele externe factoren die invloed erop kunnen hebben en een gebrek aan langetermijnvisie binnen de entiteiten. De beperkte aandacht voor kwaliteit werd verklaard vanuit een gebrek aan valide meetmethodes en het feit dat kwaliteitsvereisten vaak gegarandeerd worden door gehanteerde werkmethodes en protocollen.

Ten slotte konden we via de inhoudsanalyse vaststellen dat de koppeling aan personeelsinzet of budget of begrotingsartikel slechts voor een minderheid van de operationele doelstellingen en acties wordt meegegeven, alsook in slechts ongeveer de helft van de ondernemingsplannen 2015 gemaakt.

Respondenten gaven aan dat dit echte inspanningen vereist en dat het cruciaal is te beschikken over een tijdsinschatting van het personeel en uiteindelijk te kunnen werken met een analytische boekhouding. De timing en de structuur van de begroting en de reorganisatie-context vormden hierbij nog moeilijkheden.

**Cruciaal is dus het hebben van meer aandacht voor doelstellingen en indicatoren en normen gericht op prestaties en effecten en op kwaliteit(verbetering). Ook de koppeling met personeel en budget kan nog beter worden uitgewerkt.** Entiteiten kunnen nog van elkaar leren om het informatiegehalte te verhogen. Het gebruik van voldoende indicatoren om de kwantiteit en kwaliteit van de dienstverlening te meten, is belangrijk in het licht van de verbetering van dienstverlening en het voeden van beleidsinformatie. Ook om te evolueren naar een resultaatgerichte begroting en een betere koppeling van de cycli zijn indicatoren cruciaal.

Wanneer we dieper in gaan op het gebruik van het ondernemingsplan voor interne en externe opvolging dan zien we dat het ondernemingsplan een instrument is dat de dialoog tussen de politiek en de entiteiten over het uit te voeren beleid kan ondersteunen. De opmaak van en rapportering over de ondernemingsplannen zijn momenten waarop het kabinet en de entiteit samen, maar elk vanuit hun autonome rol en verantwoordelijkheid, een gesprek aangaan over de ontwikkeling én de uitvoering van het beleid.

Het ondernemingsplan is een waardevol instrument voor de leidend ambtenaren van de entiteiten omdat het een duidelijke richting geeft aan het personeel en het management over de uit te voeren nieuwe beleidsdoelstellingen (vertaald uit beleidsnota en beleidsbrief), recurrente taken en andere regeringsafspraken. Het ondernemingsplan zorgt ook voor transparantie over de werking van een entiteit voor de politiek en de stakeholders.

Voor kabinetten ligt de aandacht vooral bij de vraag of de ondernemingsplannen op een afdoende wijze vertaling geven aan de beleidsprioriteiten in de beleidsnota en beleidsbrief. Bij de opmaak van de beleidsnota en beleidsbrief bespreken kabinetten en entiteiten hoe nieuwe beleidsprioriteiten worden opgenomen en vertaald. Het ondernemingsplan is daar een verdere uitwerking van.

Het is cruciaal dat er regelmatig dialoog- en opvolgingsgesprekken plaatsvinden tussen het kabinet en de entiteit om de uitvoering van nieuwe beleidsprioriteiten op te volgen en op een meer geaggregeerd niveau de belangrijkste doelstellingen en indicatoren inzake recurrente taken te monitoren. Het is daarbij belangrijk dat de autonomie en responsabilisering van de leidend ambtenaar inzake de inzet van middelen en personeel de uitvoering van recurrente taken gerespecteerd wordt.

**Het potentieel van het ondernemingsplan als dialooginstrument tussen administratie en kabinetten kan dus nog verder worden geoptimaliseerd.**



## 7. Bijlagen

### > 7.1. Bijlage 1: Vlaamse entiteiten in vergelijking met de entiteiten van verschillende Belgische overheidsniveaus

In dit deel maken we een vergelijking tussen de Vlaamse werkwijze en de werkwijze van de federale en andere gefederaliseerde entiteiten wat betreft bestuursovereenkomsten en ondernemingsplannen. Als onderzoekers hadden we de mogelijkheid om deel te nemen aan de studiedag met als thema *‘De bestuursovereenkomsten in het Belgisch administratief landschap: welke strategieën, welke praktijken?’* georganiseerd door de FOD Personeel en Organisatie. Enkele entiteiten van de verschillende Belgische overheidsniveaus presenteerden hier hun werkwijze en ervaringen met bestuursovereenkomsten.

We maakten de vergelijking voor volgende criteria: type opvolgingsinstrumenten (1), ondertekenden partijen (2), duur van de overeenkomst en koppeling aan legislatuur (3), inhoudelijke uitwerking met aandacht voor koppeling met personeel en budget (4), basis voor evaluatie van de leidend ambtenaar (5), monitoring en rapportering (6) en gebruik van overeenkomst voor interne opvolging (7).

Ten slotte geven we ook nog enkele moeilijkheden mee waar elk van deze overheidsniveaus mee geconfronteerd worden bij het opstellen van bestuursovereenkomsten.

#### > 7.1.1. Type opvolgingsinstrument

Terwijl de Vlaamse Regering de beslissing nam om beheers- en managementovereenkomsten af te schaffen en enkel te werken met ondernemingsplannen met meerjarige strategische component, nemen andere overheidsniveaus zoals het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Federatie Wallonië-Brussel net hun eerste stappen in het werken met bestuursovereenkomsten. De Federatie Wallonië-Brussel heeft één bestuursovereenkomst voor alle vijf haar administraties. Dit valt te verklaren door de structuur van hun overheid (Delcor, 8 september 2015; Fédération Wallonie-Bruxelles, 2015). Terwijl Vlaanderen met de BBB-hervorming een reorganisatie doorvoerde van haar administratie waarbij het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap werd opgesplitst in verschillende departementen, heeft zo’n reorganisatie nooit plaatsgevonden langs Waalse kant. Ze stelde een bestuursovereenkomst een eerste keer op voor de periode 2009-2014 (Delcor, 8 september 2015). Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is nog volop in de ontwikkelingsfase, het strategisch plan *‘Brussels in Motion. Towards Innovation & Excellence - 2012-2017’* werd herwerkt en kreeg een nieuw statuut eind 2014 en werd gedeeltelijk nietig verklaard in juli 2015 na een aantal beroepszaken. Tegelijkertijd vonden er discussies plaats omtrent het integreren van personeel en budget in het beheersinstrument. Een eerste personeelsplan wordt momenteel voorbereidt.

De beslissing volgde om met een bestuursovereenkomst en jaarlijkse operationele plannen te werken, dit is nog volop in ontwikkeling (Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 2015; Lamouline, 8 september 2015). De Duitstalige Gemeenschap werkt zelfs helemaal niet met bestuursovereenkomsten, maar opteert voor lange termijn regionale ontwikkelingsplannen (regionales Entwicklungskonzept). Dit is naar analogie met de regionale planningsinstrumenten gebruikt door Duitse en Oostenrijkse Länder (DG België, 2015; Heukemes, 8 september 2015).

De FOD’s en POD’s daarentegen werken al langere tijd met managementplannen en jaarlijkse operationele plannen, net zoals federale agentschappen zoals FAVV sinds 2008 werken met businessplannen (Boon, 2015; D’Hondt, 8 september 2015; Delporte, 8 september 2015; Diricks, 8 september 2015). De verschillende administraties en agentschappen hebben een eigen plan en dit is dus zeer vergelijkbaar met de Vlaamse werkwijze.

Te meer nu de federale regering heeft besloten dat vanaf 2016 in de FOD's en de POD's het managementplan en het operationeel plan vervangen moeten worden door de bestuursovereenkomst en het bestuursplan (Boon, 2015). De openbare instellingen van sociale zekerheid werken sinds 2002 met bestuursovereenkomsten. Dit waren de eerste entiteiten in België die via een resultaatgericht model werkten waarin de bestuursovereenkomst gebruikt werd als opvolgingsinstrument (Kirch, 8 september 2015). Deze werking is ook zeer gelijkaardig aan de vroegere beheers- en managementovereenkomsten op Vlaams niveau.

Het Waalse Gewest werkt sinds 2008 met operationele plannen voor elke administratie, maar er was in tegenstelling tot de Federatie Wallonië-Brussel geen overkoepelend plan voor de gehele overheidsadministratie. Dit operationele plan is een plan van de mandaathouder en niet van de hele organisatie of van het directiecomité. Het Waalse Gewest herzag dit in 2014 en werkt momenteel met een gezamenlijk plan voor de gehele overheidsadministratie waarin specifieke deelplannen zijn opgenomen voor elke administratie. Een jaarlijks operationeel plan wordt uitgewerkt na het stemmen van de begroting (Marique, 8 september 2015).

#### **> 7.1.2. *Ondertekenende partijen***

De ondertekenende partijen in al deze opvolgingsinstrumenten zijn de voogdijminister en de leidend ambtenaar of Raad van Bestuur. In sommige gevallen worden extra actoren betrokken. Dit is het geval voor de bestuursovereenkomsten van de openbare instellingen van sociale zekerheid, hier zijn ook de Minister van Begroting en de Minister van Ambtenarenzaken ondertekenende partij (Kirch, 8 september 2015).

De Federatie Wallonië-Brussel bevindt zich in een unieke situatie waarbij ze telkens één plan voor de gehele federatie onderhandelen met de verschillende voogdijministers, met als resultaat dat er 50 operationele plannen met verschillende prioriteiten onderhandeld waren telkens met een andere bevoegde minister (Delcor, 8 september 2015). Dit onderstreept de noodzakelijkheid van een één-op-één relatie tussen administratie en bevoegde minister wat betreft duidelijke opvolgings- en verantwoordingslijnen.

#### **> 7.1.3. *Duur van de overeenkomst en koppeling met legislatuur***

Op Vlaams niveau valt de duur van de meerjarige component in het eerste jaarlijkse ondernemingsplan van de regeerperiode samen met de legislatuur, de volgende ondernemingsplannen zijn een actualisering van dit eerste plan (Bestuurszaken, 2015). Dit is anders op federaal niveau, overheidsmanagers zijn verplicht om binnen de eerste zes maanden van hun aanstelling een managementplan op te stellen. Dit managementplan bevat strategische doelstellingen die drie tot vijf jaar kunnen bestrijken en operationele doelstellingen die een jaarlijks tijds kader hebben (Boon, 2015). De bestuursovereenkomsten van de openbare instellingen voor sociale zekerheid hebben een duur van drie jaar (Kirch, 8 september 2015). Op federaal niveau, valt de duur van de overeenkomst dus niet samen met de legislatuur. Langs Waalse kant vallen de overeenkomsten ook niet samen met de regeerperiode, ze hebben een duur van 6 jaar. Omdat de operationele plannen van het Waalse gewest een plan van de mandaathouder zijn, is er bovendien geen goede koppeling met de plannen van de regering (Delcor, 8 september 2015; Fédération Wallonie-Bruxelles, 2015; Marique, 8 september 2015).

De nieuwe procedure van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest legt op dat binnen de twaalf maanden na het aantreden van de regering, er een bestuursovereenkomst onderhandeld moet zijn (Lamouline, 8 september 2015).

#### > 7.1.4. *Inhoudelijke uitwerking*

Op Vlaams niveau is er een inhoudelijke uitwerking van de ondernemingsplannen aan de hand van strategische en operationele doelstellingen die eventueel vertaald worden in acties en waaraan idealiter indicatoren en normen verbonden zijn. De ondernemingsplannen van de Vlaamse entiteiten bevatten zowel beleids- als beheersdoelstellingen. De nieuwe instructies leggen tevens op dat waar mogelijk de doelstellingen of acties gekoppeld moeten worden aan VTE en budget (Bestuurszaken, 2015).

Als we kijken naar het federale niveau dan zien we dat de verschillende entiteiten hier ook werken met een doelstellingencascade en belang hechten aan de meetbaarheid van de opgenomen doelstellingen via kwantitatieve indicatoren dan wel mijlpalen. De doelstellingen opgenomen in de overeenkomsten van de federale entiteiten hebben hoofdzakelijk verband met de uitvoering van hun basisopdrachten en hun interne werking. Verschil met het Vlaamse niveau is dat budget en VTE niet moeten gekoppeld worden aan de doelstellingen of acties, wel moet het worden opgenomen in het management- en operationeel plan. In de bestuursovereenkomsten van de openbare instellingen van sociale zekerheid wordt bijvoorbeeld een financiële planning van drie jaar ingeschreven. Belangrijk in verband met het opnemen van het budget in de overeenkomsten en operationele plannen is dat alle federale entiteiten het belang van een analytische boekhouding onderstreepten. Nog verschillend met het Vlaamse niveau is dat de federale entiteiten verplicht zijn om een hun missie te beschrijven en een omgevingsanalyse op te nemen (Boon, 2015; D'Hondt, 8 september 2015; Delporte, 8 september 2015; Diricks, 8 september 2015).

Ook aan Waalse kant wordt er gewerkt met strategische en operationele doelstellingen die verder worden uitgewerkt met acties en waaraan eventueel indicatoren verbonden zijn. Specifiek aan de bestuursovereenkomst van het Waalse Gewest is de opsplitsing tussen een gezamenlijk deel voor alle administraties en specifieke deelplannen. In het gezamenlijk deel worden de zowel de transversale als specifieke strategische doelstellingen uitgewerkt en in de specifieke delen voor elke afzonderlijke administratie zijn de operationele doelstellingen opgenomen. Beide entiteiten langs Waalse kant integreren ook het budgettair plan in hun bestuursovereenkomsten (Delcor, 8 september 2015; Fédération Wallonie-Bruxelles, 2015; Marique, 8 september 2015).

De nieuwe methode van werken van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voorziet ook in een inhoudelijke uitwerking naar analogie met de andere overheidsniveaus, waarbij in het jaarlijkse operationele plan concrete acties en projecten worden gedefinieerd. Ze hebben, net zoals Vlaanderen, uitdrukkelijk bepaald dat ook de beleidsdoelstellingen vanuit de regeringsverklaring en de grote politieke prioriteiten moeten vertaald worden in de bestuursovereenkomst. Tevens is expliciet bepaald dat een inschatting van het personeel en budget om de doelstellingen te realiseren moet worden opgenomen in de overeenkomst (Lamouline, 8 september 2015).

#### > 7.1.5. *Overeenkomst als basis voor de evaluatie van de leidend ambtenaar*

Net zoals op Vlaams niveau, is het managementplan of de bestuursovereenkomst op federaal niveau de toetssteen voor de evaluatie van de leidend ambtenaar (D'Hondt, 8 september 2015; Delporte, 8 september 2015; Diricks, 8 september 2015; Ruebens, 8 september 2015).

#### **> 7.1.6. Monitoring en rapportering**

De Vlaamse entiteiten beschikken over een gemeenschappelijk monitoringssysteem TRAJECT dat mogelijks kan gebruikt worden voor de opvolging en rapportering van het ondernemingsplan. De jaarrapportering over het jaar X-1 wordt ten laatste op 31 januari van het jaar X vastgesteld door de functioneel bevoegde minister(s)/raad van bestuur. De rapportering over jaar X-1 wordt maximaal geïntegreerd in het ondernemingsplan van jaar X, zodat de uitvoering en de planning getoetst kunnen worden (Bestuurszaken, 2015; Ruebens, 8 september 2015). Op het federale niveau bestaat er geen gemeenschappelijk monitoringssysteem, maar hebben de entiteiten elk apart een tool ontwikkelt voor de opvolging wat betreft de realisatie van doelstellingen (D'Hondt, 8 september 2015; Delporte, 8 september 2015; Diricks, 8 september 2015; Kirch, 8 september 2015). Dit is ook voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in ontwikkeling (Lamouline, 8 september 2015).

Wat betreft de rapportering is in alle gevallen vastgelegd dat een (half)jaarlijks opvolgingsrapport moet worden doorgespeeld aan de politiek.

#### **> 7.1.7. Gebruik van overeenkomst voor interne opvolging**

Op de studiedag gaven verschillende federale entiteiten aan de 'operationele' plannen te gebruiken voor de interne opvolging van hun organisatie. Bijvoorbeeld, de leidend ambtenaar van de FOD Financiën doet een viermaandelijks business review met de verschillende mandaathouders over de realisatiegraad van de projecten en doelstellingen, de dag-tot-dag opvolging van de (meetbare) kritische prestatie-indicatoren (KPI's). Hierbij werd het belang van informatie onderstreept voor het nemen van beslissingen op management niveau en het spanningsveld dat dit oplevert met diegene die moet rapporteren en dit als last ervaart (D'Hondt, 8 september 2015).

Verder bleek uit ervaringen dat het geven van de juiste incentives aan de medewerkers door bepaalde acties meetbaar te maken (vb. antwoorden op parlementaire vragen binnen een vastgelegde termijn), dit een efficiëntieverbetering oplevert voor de organisatie. Hierbij werd aangehaald dat wanneer er gestart wordt met iets nieuws, de medewerkers een leerproces van een aantal jaren doormaken en de tijd nodig hebben om zich aan te passen. De voorwaarden hiervoor zijn het hebben van een draagvlak en acceptatie bij de medewerkers en de nodige ondersteunende instrumenten ter beschikking stellen (D'Hondt, 8 september 2015; Delcor, 8 september 2015; Delporte, 8 september 2015; Diricks, 8 september 2015; Kirch, 8 september 2015; Lamouline, 8 september 2015; Marique, 8 september 2015).

Wanneer rapportering over de realisatie van projecten en doelstellingen meegenomen wordt in de evaluatie, dan is een beter aansturing mogelijk. Het is een hefboom voor de implementatie van het ondernemingsplan door het middenmanagement want de managers brengen de bijsturingen over naar diegene onder hen werken en zien er op deze manier het nut van in. Verschillende federale entiteiten benadrukten het belang om alle niveaus van de organisatie te bereiken (D'Hondt, 8 september 2015; Delporte, 8 september 2015; Diricks, 8 september 2015; Kirch, 8 september 2015).

**> 7.1.8.    *Positieve elementen en moeilijkheden geïdentificeerd door de verschillende entiteiten***

Positieve elementen:

- Professionalisering en responsabilisering van de organisatie.
- Groter draagvlak en maturiteit binnen het directiecomité.
- Betere interne controle/opvolging mogelijk en meer open interne communicatie en medezeggenschap.
- Betere kijk op de context waarin de organisatie werkt en de verschillende belanghebbenden die geraakt worden door de organisatie.

Moeilijkheden:

- Werken met goede indicatoren met aandacht voor prestaties en effecten en aandacht voor concrete doorvertaling in acties.
- Voor een grote organisatie is het moeilijker om de verschillende administratieve niveaus te integreren in de bestuursovereenkomst en vooral in het operationeel plan acties toe te spitsen op de verschillende interne niveaus.
- De kostprijs van de eigen werking is moeilijk in te schatten, er is hier nog te weinig inzicht. Een analytische boekhouding moet verder uitgewerkt worden zodat duidelijker aan de regering kan gezegd worden wat de impact is van beleidsbeslissingen/ politieke prioriteiten op de werking van de organisatie. Er moet een evenwicht gevonden worden tussen wat je doet en kostprijs. De koppeling met personeelsinzet en budget is een aandachtspunt bij alle entiteiten.
- Wederkerigheid bestuursovereenkomsten (onderhandelingsbasis voor budget): bijkomende greep van de politiek op de administratie of basis voor een betere dialoog?
- Veelheid aan transversale beleidsplannen is niet altijd te combineren met de doelstellingen in ondernemingsplannen, de coherentie tussen verschillende documenten is vaak zoek.
- Onderscheiden van de evaluatie van de mandaathouder en de uitvoering van de bestuursovereenkomst.

### **> 7.1.9. Conclusie over het gebruik van bestuursovereenkomsten in België**

In deze conclusie focussen we op de verschillen en gelijkenissen tussen het Vlaamse niveau en de andere Belgische entiteiten.

Wat betreft het type opvolgingsinstrument is Vlaanderen het enige bestuursniveau dat ervoor koos om te werken met enkel ondernemingsplannen. Anderen zetten pas hun eerste stappen in het werken met een bestuursovereenkomst zoals het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, terwijl anderen dan weer een langere geschiedenis hiermee hebben zoals de instellingen van sociale zekerheid.

Opvallend is dat sommige bestuursovereenkomsten moeten ondertekend worden door niet enkel de voogdijminister en leidend ambtenaar of Raad van Bestuur, maar ook de Minister van Begroting en de Minister van Ambtenarenzaken in het geval van de instellingen van sociale zekerheid.

Nog een verschil met het Vlaamse bestuursniveau is dat zowel het federale als het Waalse bestuursniveau hun bestuursovereenkomsten geen looptijd hebben gelijk met de regeerperiode en vaak korter zijn.

Gelijkenissen tussen het Vlaamse bestuursniveau en de andere niveaus is dat ze allen belang hechten aan een goede uitwerking van de doelstellingencascade en het koppelen van meetbare indicatoren en normen aan doelstellingen dan wel acties. Verschillend is dat de federale entiteiten verplicht zijn een missie en omgevingsanalyse op te nemen in hun bestuursovereenkomst.

Gelijkenissen die we ook konden vaststellen is dat zowel het Vlaamse niveau als de andere bestuursniveaus dit opvolgingsinstrument als de basis beschouwen voor de evaluatie van de leidend ambtenaar, net zoals ze allen dit gebruiken als werkinstrument voor de interne opvolging. Hierbij werken ook de federale en Brusselse entiteiten met een digitale monitoringstool.

In het algemeen kunnen we concluderen dat Vlaanderen verder staat in de omgang met opvolgingsinstrumenten dan de Waalse en Brusselse entiteiten (die pas recenter gestart zijn met de uitbouw van opvolgingsinstrumenten), terwijl er reeds een zelfde niveau van maturiteit aanwezig is bij enkele van de federale entiteiten. De Duitstalige Gemeenschap kent een geheel andere werkwijze met regionale ontwikkelingsplannen.

**> 7.2. Bijlage 2: Codeerschema inhoudsanalyse**

Te coderen per doelstelling - zowel BO als OP:

- Soort doelstelling:
  - 1. Strategisch
  - 2. Operationeel
  - 3. Generiek
  - 4. Strategisch project
- Indicator gekoppeld aan doelstelling:
  - Totaal aantal
  - 1. Narratief: totaal aantal
  - 2. Mijlpaal: totaal aantal
  - 3. Kwantitatief: totaal aantal
- Norm/streefwaarde gekoppeld aan doelstelling:
  - Totaal aantal
- Acties/activiteiten worden gegeven bij doelstelling:
  - Totaal aantal
- Indicator gekoppeld aan actie:
  - Totaal aantal
  - 1. Narratief: totaal aantal
  - 2. Mijlpaal: totaal aantal
  - 3. Kwantitatief: totaal aantal
- Tijds kader gekoppeld aan doelstelling/actie:
  - 1. Meerjarig - lengte legislatuur
  - 2. Meerjarig - korter dan legislatuur
  - 3. Jaarlijks
  - 4. Korter dan jaarlijks

- 5. Jaarlijkse invulling binnen meerjarige doelstelling/actie -> later omgezet tot categorie 'Overige'
- 6. Langer dan legislatuur -> later omgezet tot categorie 'Overige'
- 7. Jaarlijkse en meerjarige invulling -> later omgezet tot categorie 'Overige'
- Focus doelstelling: 1. Middelen 2. Activiteiten/processen 3. Prestaties 4. Effecten → hier ook bij coderen of kwantiteit of kwaliteit is.
  - 0 = niet mogelijk om te coderen
  - Kwantiteit = enkel een cijfer wordt gegeven (1)
  - Kwaliteit = er is voldaan aan bepaalde standaarden, wenselijke karakteristieken → hoe wordt iets uitgevoerd, afgeleverd. (2)

Vb. zonder fouten, zonder klachten, tevredenheid klanten

Te coderen per doelstelling - OP:

- Personeelsaantal gekoppeld aan doelstelling/actie: ja/nee
  - 1. FTE: totaal aantal
  - 2. FTE per niveau: totaal aantal
  - 3. FTE per afdeling: totaal aantal
  - 4. Verantwoordelijk afdeling/sub-entiteit wordt vermeld (zonder FTE): totaal aantal
- Budget gekoppeld aan doelstelling/actie: ja/nee
  - 1. Werkingsbudget: totaal aantal
  - 2. Investeringsbudget: totaal aantal
  - 3. Personeelsbudget: totaal aantal
- Budgetartikel gekoppeld aan doelstelling/actie: ja/nee
  - Niveau artikel: xx.xx.xx (1, 2, 3): totaal aantal
  - Allocatie % vermeld



Te coderen per OP:

- Op een kwalitatieve manier bespreken hoe personeel wordt besproken in de ondernemingsplannen, welke elementen aan bod komen
- Link tussen beleid en beheer:
  - Link tussen BO en beleidsnota aanwezig: ja/nee
    - 0. Geen link
    - 1. Expliciet en duidelijk welke bijdrage agentschap/departement hieraan zal leveren
    - 2. Expliciet
    - 3. In vage bewoordingen
  - Link tussen OP en beleidsbrief aanwezig: ja/nee
    - 0. Geen link
    - 1. Expliciet en duidelijk welke bijdrage agentschap/departement hieraan zal leveren
    - 2. Expliciet
    - 3. In vage bewoordingen

> 7.3. Bijlage 3: Tabel resultaten inhoudsanalyse

	BO 2011-2014	OP 2013 of 2014	OP 2015	Vergelijking tussen OP 2015 vs. BO & OP 2013/2014
<b>Verhouding volgens type doelstelling</b>				
<b>Verhouding volgens type doelstelling – absolute cijfers</b>	SD: 254 OD: 738 GEN: 117 SP: 62	SD: 195 OD: 547 GEN: 94 SP: 47	SD: 144 OD: 791 GEN: 112 SP: 1	
<b>Verhouding volgens type doelstelling – percentages</b>	SD: 21,69% OD: 63,02% GEN: 9,99% SP: 5,29%	S: 22,08% OD: 61,95% GEN: 10,65% SP: 5,32%	SD: 13,74% OD: 75,48% GEN: 10,69% SP: 0,10%	Stijging aantal operationele doelstellingen t.o.v. BO en OP 2013/2014 Geen SP in 2015
<b>Verhouding volgens type doelstelling – gemiddeld</b>	SD: 12,10 OD: 35,14 ➔ 2,90 OD per SD	SD: 9,29 OD: 26,05 ➔ 2,80 OD per SD	SD: 7,58 OD: 41,63 ➔ 5,49 OD per SD	Stijging van het gemiddeld aantal OD per SD in OP 2015 t.o.v. BO en OP 2013/2014
<b>Doelstellingen met indicator en norm</b>				
<b>Strategische doelstellingen (SD) met indicator en norm</b>	Niveau BO: 2/21 Niveau SD: 3,15% met indicator en 2,76% met indicator en norm	Niveau OP: 3/21 Niveau SD: 5,64% met indicator en norm	Niveau OP: 4/19 Niveau SD: 6,94% met indicator en 5,56% met indicator en norm	Stijging t.o.v. BO, gelijk t.o.v. OP 2013/2014
<b>Operationele doelstellingen (OD) met indicator en norm</b>	Niveau BO: 12/21 Niveau OD: 37,13% met indicator en 30,22% met indicator en norm	Niveau OP: 7/21 Niveau OD: 36,93% met indicator en 30,90% met indicator en norm	Niveau OP: 7/19 Niveau OD: 13,65% met indicator en 9,99% met indicator en norm	Daling t.o.v. BO en OP 2013/2014
<b>Generieke doelstellingen (GEN) met indicator en norm</b>	Niveau BO: 13/21 Niveau GEN: 46,15% met indicator en 42,74% met indicator en norm	Niveau OP: 9/21 Niveau GEN: 36,17% met indicator en 35,11% met indicator en norm	Niveau OP: 4/21 Niveau GEN: 16,07% met indicator en norm	Daling t.o.v. BO en OP 2013/2014
<b>Doelstellingen met acties</b>				
<b>Doelstellingen met acties – absolute cijfers</b>	SD: 13 OD: 245 GEN: 35	SD: 60 OD: 417 GEN: 59	SD: 17 OD: 425 GEN: 69	
<b>Doelstellingen met acties – gemiddeld</b>	SD: 0,62 OD: 1,01 GEN: 1,67	SD: 2,86 OD: 3,66 GEN: 2,81	SD: 0,89 OD: 2,06 GEN: 3,63	Daling van het gemiddeld aantal acties per OD t.o.v. OP 2013/2014
<b>Strategische doelstellingen (SD) met acties – percentages</b>	Niveau BO: 4/21 Niveau SD: 5,12% met acties	Niveau OP: 8/21 Niveau SD: 30,77% met acties	Niveau OP: 5/19 Niveau SD: 11,81% met acties	Stijging t.o.v. BO, daling t.o.v. OP 2013/2014

<b>Operationele doelstellingen (OD) met acties – percentages</b>	Niveau BO: 11/21 Niveau OD: 33,20% met acties	Niveau OP: 14/21 Niveau OD: 76,23% met acties	Niveau OP: 16/19 Niveau OD: 53,73% met acties	Stijging t.o.v. BO, stijging t.o.v. OP 2013/2014 op niveau OP, maar daling op niveau van OD
<b>Generieke doelstellingen (GEN) met acties – percentages</b>	Niveau BO: 17/21 Niveau OD: 29,91% met acties	Niveau OP: 17/21 Niveau OD: 62,77% met acties	Niveau OP: 13/19 Niveau OD: 61,61% met acties	Daling t.o.v. BO en OP 2013/2014 op niveau van OP Stijging t.o.v. BO op niveau van OD Gelijk t.o.v. OP 2013/2014 op niveau van OD
<b>Acties met indicatoren en normen</b>	Niveau acties: 26,79% met indicator en 21,58% met indicator en norm	Niveau acties: 54,57% met indicator en 50,12% met indicator en norm	Niveau acties: 55,5% met indicator en 46,7% met indicator en norm	Stijging t.o.v. BO, gelijk t.o.v. OP 2013/2014
<b>Tijds kader acties</b>	/	Meerjarig, lengte legislatuur: 6,88% Meerjarig, korter legislatuur: 2,86% Jaarlijks: 66,10% Korter dan jaarlijks: 11,22% Overige: 12,94%	Meerjarig, lengte legislatuur: 42,59% Meerjarig, korter legislatuur: 12,12% Jaarlijks: 26,38% Korter dan jaarlijks: 4,64% Overige: 12,97%	Stijging meerjarig tijds kader Daling jaarlijks of korter dan jaarlijks tijds kader
<b>Type indicator</b>				
<b>Type indicator operationele doelstellingen (OD)</b>	Narratief: 5,47% Mijlpaal: 25,91% Kwantitatief: 68,61%  <i>Totaal aantal OD met indicator: 274</i>	Narratief: 5,94% Mijlpaal: 45,55% Kwantitatief: 48,51%  <i>Totaal aantal OD met indicator: 202</i>	Narratief: 6,48% Mijlpaal: 22,22% Kwantitatief: 72,00%  <i>Totaal aantal OD met indicator: 108</i>	Gelijk aantal narratieve indicators Daling aantal mijlpalen t.o.v. OP 2013/2014, maar gelijk t.o.v. BO Stijging aantal kwantitatieve indicatoren t.o.v. OP 2013/2014, maar gelijk t.o.v. BO
<b>Type indicator actives</b>	Narratief: 6,94% Mijlpaal: 40,63% Kwantitatief: 52,43%  <i>Totaal aantal acties met indicator: 288</i>	Narratief: 1,16% Mijlpaal: 93,54% Kwantitatief: 5,30%  <i>Totaal aantal acties met indicator: 1547</i>	Narratief: 2,70% Mijlpaal: 72% Kwantitatief: 16,8%  <i>Totaal aantal acties met indicator: 1113</i>	Daling aantal narratieve indicators t.o.v. BO, gelijk t.o.v. OP 2013/2014 Lichte daling aantal mijlpalen t.o.v. OP 2013/2014, maar stijging t.o.v. BO Stijging aantal kwantitatieve indicatoren t.o.v. OP 2013/2014, maar daling t.o.v. BO
<b>Type indicator OD &amp; acties - samen</b>	Narratief: 6,23% Mijlpaal: 33,45%	Narratief: 1,72% Mijlpaal: 87,99%	Narratief: 3,05% Mijlpaal: 75,21%	Daling van het aantal narratieve indicatoren in beide OP t.o.v. BO

	Kwantitatief: 60,32% <i>Totaal aantal met indicator: 562</i>	Kwantitatief: 10,29% <i>Totaal aantal met indicator: 1749</i>	Kwantitatief: 21,42% <i>Totaal aantal met indicator: 1214</i>	Stijging van mijlpalen in beide OP t.o.v. BO, maar daling van mijlpalen in OP 2015 t.o.v. OP 2013/2014 Daling van kwantitatieve indicatoren in beide OP t.o.v. BO, maar stijging in OP 2015 t.o.v. OP 2013/2014
<b>Focus doelstellingen</b>				
<b>Focus SD</b>	Activiteiten: 62,99% Prestaties: 25,59% Effecten: 12,60%	Activiteiten: 70,77% Prestaties: 20,51% Effecten: 6,67%	Activiteiten: 70,14% Prestaties: 24,31% Effecten: 7,64%	Stijging van focus op activiteiten en daling van focus op effecten in OP 2015 t.o.v. BO, maar ongeveer gelijk t.o.v. OP 2013/2014
<b>Focus OD</b>	Activiteiten: 78,59% Prestaties: 19,92% Effecten: 1,22%	Activiteiten: 83,00% Prestaties: 16,27% Effecten: 0,55%	Activiteiten: 89,08% Prestaties: 10,04% Effecten: 0,88%	Stijging van focus op activiteiten en daling van focus op prestaties t.o.v. BO en OP 2013/2014
<b>Focus GEN</b>	Activiteiten: 55,56% Prestaties: 44,44% Effecten: 0,00%	Activiteiten: 53,19% Prestaties: 46,81% Effecten: 0,00%	Activiteiten: 71,43% Prestaties: 25,00% Effecten: 0,00%	Stijging van focus op activiteiten en daling van focus op prestaties t.o.v. BO en OP 2013/2014
<b>Focus SP</b>	Activiteiten: 80,65% Prestaties: 19,35% Effecten: 0,00%	Activiteiten: 100% Prestaties: 0,00% Effecten: 0,00%	Activiteiten: 100% (1SP) Prestaties: 0,00% Effecten: 0,00%	Stijging van focus op activiteiten en daling van focus op prestaties t.o.v. BO en OP 2013/2014
<b>Kwantitatieve of kwalitatieve doelstellingen (enkel gecodeerd wanneer indicator gegeven bij doelstelling, bij narratieve indicatoren kon dit soms niet worden toegekend vandaar de verschillen)</b>				
<b>SD</b>	Kwantitatief: 87,50% Kwalitatief: 0,00% Aantal SD met indicator: 8  Kwantitatief: 2,76% Kwalitatief: 0,00% Totaal aantal SD: 254	Kwantitatief: 90,91% Kwalitatief: 9,09% Aantal SD met indicator: 11  Kwantitatief: 5,13% Kwalitatief: 0,51% Totaal aantal SD: 195	Kwantitatief: 100% Kwalitatief: 0,00% Aantal SD met indicator: 10  Kwantitatief: 6,94% Kwalitatief: 0,00% Totaal aantal SD: 144	Over de hele lijn zijn SD vnl. kwantitatief
<b>OD</b>	Kwantitatief: 69,71% Kwalitatief: 26,28% Aantal OD met indicator: 274  Kwantitatief: 25,88% Kwalitatief: 9,76% Totaal aantal OD: 738	Kwantitatief: 59,90% Kwalitatief: 38,12% Aantal OD met indicator: 202  Kwantitatief: 22,12% Kwalitatief: 14,08% Totaal aantal OD: 547	Kwantitatief: 68,52% Kwalitatief: 25,00% Aantal OD met indicator: 108  Kwantitatief: 9,36% Kwalitatief: 3,41% Totaal aantal OD: 791	De verhouding kwantitatieve – kwalitatieve OD blijft gelijk, met een meerderheid van de OD die kwantitatief is

<b>GEN</b>	<p>Kwantitatief: 83,33% Kwalitatief: 11,11% Aantal GEN met indicator: 54</p> <p>Kwantitatief: 38,46% Kwalitatief: 5,13% Totaal aantal GEN: 117</p>	<p>Kwantitatief: 91,18% Kwalitatief: 8,82% Aantal GEN met indicator: 34</p> <p>Kwantitatief: 32,98% Kwalitatief: 3,19% Totaal aantal GEN: 94</p>	<p>Kwantitatief: 88,89% Kwalitatief: 11,11% Aantal GEN met indicator: 18</p> <p>Kwantitatief: 14,29% Kwalitatief: 1,79% Totaal aantal GEN: 112</p>	De verhouding kwantitatieve – kwalitatieve GEN blijft gelijk, met een meerderheid van de GEN die kwantitatief is
<b>Acties</b>	<p>Kwantitatief: 80,90% Kwalitatief: 9,34% Aantal acties met indicator: 288</p> <p>Kwantitatief: 21,67% Kwalitatief: 2,51% Totaal aantal acties: 1075</p>	<p>Kwantitatief: 88,49% Kwalitatief: 11,31% Aantal acties met indicator: 1547</p> <p>Kwantitatief: 48,29% Kwalitatief: 6,17% Totaal aantal acties: 2835</p>	<p>Kwantitatief: 65,38% Kwalitatief: 12,27% Aantal acties met indicator: 1141</p> <p>Kwantitatief: 37,26% Kwalitatief: 6,99% Totaal aantal acties: 2002</p>	Het aantal kwantitatieve acties neemt af t.o.v. BO en OP 2013/2014, maar het aantal kwalitatieve acties neemt niet toe.
<b>Personeel en budget</b>				
<b>Doelstellingen/acties met personeel</b>	/	Niveau OP: 15/21 Doelstellingen: 23,56% Acties: 51,08%	Niveau OP: 10/20 Doelstellingen: 23,22% Acties: 27,57%	Daling t.o.v. OP 2013/2014
<b>Doelstellingen/acties met budget</b>	/	Niveau OP: 9/21 Doelstellingen: 12,32% Acties: 3,14%	Niveau OP: 8/20 Doelstellingen: 16,06% Acties: 5,51%	Daling t.o.v. OP 2013/2014
<b>Algemene bespreking personeelskader</b> <i>(eventueel apart deel in OP waar VTE per niveau, afdeling, functie, proces, ... worden besproken)</i>	/	Gedetailleerd: 17/21 Niet gedetailleerd: 3/21 Niet: 1/21	Gedetailleerd: 14/20 Niet gedetailleerd: 3/20 Niet: 3/20	Daling van de gedetailleerdheid van het personeelskader in OP 2015 t.o.v. OP 2013/2014
<b>Algemene bespreking budgettair kader</b> <i>(eventueel apart deel in OP waar budget opgedeeld wordt naar verschillende kredieten, per programma/proces, boekhoudkundige wijze, met budgetartikelen, ...)</i>	/	Gedetailleerd: 15/21 Niet gedetailleerd: 2/21 Niet: 4/21	Gedetailleerd: 10/20 Niet gedetailleerd: 1/20 Niet: 9/20	Daling van de gedetailleerdheid van het budgettair kader in OP 2015 t.o.v. OP 2013/2014
<b>Link tussen beleidsnota of –brief en BO en OP</b>				

	<p>Expliciet en duidelijk welke bijdrage: 16/21</p> <p>Expliciet: 5/21</p> <p>In vage bewoordingen: 0/21</p> <p>Geen link: 0/21</p>	<p>Expliciet en duidelijk welke bijdrage: 6/21</p> <p>Expliciet: 3/21</p> <p>In vage bewoordingen: 2/21</p> <p>Geen link: 10/21</p> <p><i>Vaak enkel verwijzing naar BO</i></p>	<p>Expliciet en duidelijk welke bijdrage: 11/20</p> <p>Expliciet: 0/20</p> <p>In vage bewoordingen: 4/20</p> <p>Geen link: 5/20</p>	<p>Shift naar expliciet en duidelijk welke bijdrage in OP 2015 t.o.v. OP 2013/2014, maar nog wel minder dan in BO</p>
--	---	---	---	---

## 8. Referenties

Bestuurszaken. (2015). Ondernemingsplan. Retrieved from <https://www.bestuurszaken.be/ondernemingsplan>

Boon, A. (2015). Bestuursovereenkomst. Retrieved from [http://www.fedweb.belgium.be/nl/over\\_de\\_organisatie/ontwikkeling\\_en\\_ondersteuning/strategie/managementplan/bestuurovereenkomst](http://www.fedweb.belgium.be/nl/over_de_organisatie/ontwikkeling_en_ondersteuning/strategie/managementplan/bestuurovereenkomst)

Brussels Hoofdstedelijk Gewest. (2015). Brussels in Motion. Retrieved from <http://be.brussels/over-het-gewest/ministerie-van-het-brussels-hoofdstedelijk-gewest/nieuws/strategisch-plan-2012-2017>

College van Ambtenaren-Generaal. (2014). *Taxonomie: Een basismodel voor doelstellingenmanagement*. Brussel: Departement Bestuurszaken Retrieved from <https://www.bestuurszaken.be/doelstellingenmanagement>.

D'hoedt, B., & Verhoest, K. (2012). *Dienstverlening: Een analyse van de invulling en opvolging van de generieke principes in de tweede generatie beheers- en managementovereenkomsten*. Leuven: Instituut voor de Overheid (OE).

D'Hondt, H. (8 september 2015). [Key performance: evaluatie van de mandaathouder en het personeel].

Delcor, F. (8 september 2015). [Personeel: engagement en responsabilisering?].

Delporte, J.-M. (8 september 2015). [Reflecties van het College van de Voorzitters Ervaring van de FOD Economie].

DG Belgien. (2015). DG- Ostbelgien leben 2025. Retrieved from <http://www.dglive.be/desktopdefault.aspx/tabid-258/>

Diricks, H. (8 september 2015). [Reflecties en ervaring van het Business Plan van het FAVV].

Fédération Wallonie-Bruxelles. (2015). Le Ministère: Stratégie. Retrieved from <http://www.federation-wallonie-bruxelles.be/index.php?id=85>

Heukemes, N. (8 september 2015). [Het concept 'Regionale Ontwikkeling' van de Duitstalige Gemeenschap: 'Leven in Oost-België in 2025'].

- Kirch, A. (8 september 2015). [Klant en maatschappij: engagement en erkentelijkheid?].
- Lamouline, C. (8 september 2015). [De bestuursovereenkomst van de SPRB: Stand van Zaken].
- Marique, S. (8 september 2015). [De eerste stappen van de bestuursovereenkomst in Wallonië].
- Ruebens, M. (8 september 2015). [De meerjarige ondernemingsplannen binnen de Vlaamse overheid].
- Spanhove, J., & Verhoest, K. (2008). *Deugdelijk bestuur in de Vlaamse Overheid anno 2008: een kwalitatieve analyse van nieuwe Government Governance mechanismen in BBB*. Leuven: Instituut voor de Overheid (OE).
- Van den Bossche, I., & Verlet, D. (2013). *Tweede evaluatie van het charter politiek-ambtelijke samenwerking*. Brussel: College van Ambtenaren-Generaal.
- Van Garsse, S., & Windey, J. (2006). *Handleiding Prestatiemanagementsystemen*. Leuven: Instituut voor de Overheid.
- Vanhee, D. (2015). *Vaststellingen gebruik ondernemingsplannen & richtlijnen rapportering OP 2015 en planning OP 2016*. Departement Kanselarij en Bestuurszaken. Brussel.
- Verhoest, K. (8 september 2015). Beheers- of bestuursovereenkomsten als aansturing van verzelfstandigde agentschappen.
- Verhoest, K., & Bouckaert, G. (2005). *De ontwikkeling van indicatoren in het kader van de beleids- en beheerscyclus, de contractcyclus en de financiële cyclus: het macroperspectief: de koppeling van de cycli als noodzakelijke volgende stap*. Leuven: Instituut voor de Overheid (OE).
- Verhoest, K., Legrain, A., & Putseys, L. (2005). *Handleiding beheersovereenkomsten. Managementsamenvatting, suggesties voor het werken met beheersovereenkomsten*. Leuven: Instituut voor de Overheid (OE).
- Verhoest, K., Wynen, J., Molenveld, A., & Oomsels, P. (2013). *Beschrijvende statistieken Cobra-survey 2013: Eerste beschrijvende bevindingen inzake autonomie en sturing, coördinatie en samenwerking en vertrouwen*. Leuven: Instituut voor de Overheid (OE).
- Vlaamse Overheid. (2015a). De beleids-, beheers-, begrotings- en HRM-cyclus: de beheerscyclus. Retrieved from <https://www.bestuurszaken.be/de-beheerscyclus>



Vlaamse Overheid. (2015b). Ondernemingsplan: Opmaak en inhoud. Retrieved from <https://www.bestuurszaken.be/opmaak-en-inhoud-van-het-ondernemingsplan>

Vlaamse Regering. (2014). *Regeerakkoord van de Vlaamse Regering 2014-2019*. Brussel: Departement Kanselarij en Bestuur Retrieved from <https://www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/het-regeerakkoord-van-de-vlaamse-regering-2014-2019>.

Windey, J., & Verhoest, K. (2008). *Beheersovereenkomsten tussen lokale besturen en verzelfstandigde agentschappen: Een praktische ondersteuning*. Leuven: Instituut voor de Overheid.